



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE PIEMONTE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2014

VOLUME II

Adunanza del 20 ottobre 2015



CORTE DEI CONTI

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO
GENERALE DELLA REGIONE PIEMONTE
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2014**

VOLUME II

Adunanza del 20 ottobre 2015

**Giudizio di parificazione del rendiconto generale
della Regione Piemonte
per l'esercizio finanziario 2014**

VOLUME II

Presidente:

Mario PISCHEDDA

Magistrati istruttori:

Trasporto Pubblico Locale: Adriano GRIBAUDO

Gestione fondi europei: Massimo VALERO

Controlli interni e partecipazioni societarie: Cristiano BALDI

Analisi finanziaria:

Trasporto Pubblico Locale: Roberto SANGIULIANO

Gestione fondi europei: Mauro CROCE

Controlli interni: Francesca COLLU

Partecipazioni societarie: Roberto COLOSI

Collaboratore:

Fabio COCCIA

SOMMARIO

I - IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	3
1. Il trasporto pubblico locale: dalla legislazione nazionale a quella regionale	3
1.1. Le risorse finanziarie secondo la normativa vigente	7
2. L'organizzazione territoriale del trasporto pubblico nella Regione Piemonte	11
2.1 I servizi ferroviari.....	11
2.2 I servizi urbani ed extraurbani	12
3. La programmazione triennale regionale.....	13
3.1 Il Piano di riprogrammazione	15
3.2 Il contenzioso relativo al settore del trasporto pubblico locale	20
4. Il quadro finanziario di riferimento	23
4.1 L'andamento della spesa per l'esercizio 2014.....	28
4.2 Il <i>Piano di rientro</i> ex decreto legge n. 35/2013	31
5. CONCLUSIONI	36
II - LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI	39
1. Campo di osservazione: la programmazione 2007-2013 e la nuova programmazione 2014-2020	39
2. L'obiettivo "Competitività regionale e occupazione": il POR FESR e il POR FSE della Regione Piemonte, i finanziamenti previsti e lo stato di attuazione	40
2.1 POR FESR: stato di attuazione	41
2.2 POR FSE: stato di attuazione	54
3. I controlli effettuati per i POR FESR e FSE: in particolare, i controlli di primo livello	67
3.1 I controlli di secondo livello nei POR FESR e FSE.....	70
4. Le irregolarità, le frodi e le decertificazioni nei POR FESR e FSE.....	75
5. La programmazione dei fondi strutturali europei 2014-2020	92
5.1 La programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 a livello nazionale e regionale.....	93
5.2 I Programmi Operativi Regionali 2014-2020: il POR FSE e FESR.....	95
6 Conclusioni.....	96
III - I CONTROLLI INTERNI	99
1. Introduzione	99
2. Quadro normativo nazionale e regionale.....	99
3. Il sistema dei controlli interni nella Regione Piemonte	100

4.	Il controllo di regolarità amministrativo - contabile	102
5.	Il controllo di gestione	106
6.	Il controllo strategico	107
7.	La valutazione dei dirigenti.....	109
8.	L'audit interno	110
9.	Conclusioni	114
IV	- LE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE	116
1.	Quadro normativo.....	116
1.1	Normativa nazionale	116
1.2	Normativa regionale.....	122
2.	Le partecipate regionali: criticità e concetto di organizzazione.....	124
3.	Il primo passo: una seria valutazione di essenzialità	131
3.1	La latitudine soggettiva ed oggettiva dell'obbligo ricognitivo.....	131
3.2	La sistematica delle partecipate regionali: alcuni spunti di riflessione critica.....	136
3.3	Il Piano di razionalizzazione – D.G.R. 18-1248 del 30.03.2015 e D.G.R. 2-1631 del 29 giugno 2015	141
4.	La corporate governance della Regione Piemonte.....	162
5.	Gli obblighi di pubblicità e trasparenza	175
5.1	Inquadramento normativo	175
a)	Società controllate da amministrazioni pubbliche.....	176
b)	Società partecipate da amministrazioni pubbliche	180
c)	La situazione della regione Piemonte.....	181
d)	Adempimenti delle società a partecipazione regionale in tema di pubblicità e trasparenza	183
e)	Sintesi	188
5.	Conclusioni.....	189

I - IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

1. Il trasporto pubblico locale: dalla legislazione nazionale a quella regionale

Il settore dei trasporti pubblici ha subito nel corso dell'ultimo ventennio una profonda revisione organizzativa: in attuazione della delega ex art. 4, comma 4 della Legge n. 59/1997 è stato infatti adottato il Decreto Legislativo 19 novembre 1997 n. 422, per effetto del quale sono state trasferite alle Regioni e agli Enti locali funzioni e compiti relativi al servizio pubblico di trasporto di interesse regionale e locale¹.

Il legislatore delegato ha disegnato un sistema di governo multilivello di particolare interesse: alle Regioni sono assegnati compiti di programmazione e definizione dei livelli dei servizi minimi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, con costi a carico dei bilanci delle Regioni, mentre è stato previsto il conferimento² a Province, Comuni e ad altri Enti locali di funzioni e compiti gestionali in materia di trasporto pubblico locale, purché non richiedano l'unitario esercizio a livello regionale³. A chiusura del sistema è individuata una cabina di regia cui compete il coordinamento della programmazione delle Regioni e delle Province autonome curata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome cui il Ministero dei trasporti e delle infrastrutture relaziona sulle funzioni delegate (sulla base dei dati periodicamente raccolti dalle Regioni stesse).

L'attuazione dei conferimenti dallo Stato alle Regioni è previsto sia realizzato con lo strumento preliminare dell'accordo di programma tra i soggetti coinvolti (nello specifico Ministero dei trasporti e della navigazione, oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, e regione interessata) nel quale sono altresì individuate le relative risorse finanziarie e, laddove ci sia un'intesa tra Regione ed Enti locali, la contestuale attribuzione e ripartizione fra gli Enti locali delle quote finanziarie, umane, strumentali ed organizzative per l'esercizio della delega funzionale.

¹ Il parametro per qualificare i servizi di interesse locale è individuato per 'sottrazione' dall'art. 2 comma 2 del D. Lgs n. 422/1997: sono locali i trasporti che non rientrano tra quelli di interesse nazionale che identifica lo stesso legislatore.

² E' prevista la consultazione delle rappresentanze degli enti e delle autonomie locali sul punto.

³ L'assetto organizzativo dei trasferimenti a favore degli enti delegati sul territorio avviene sulla base di una puntuale Legge regionale ai sensi del comma 3 dell'art 6. del D. Lgs n. 422/1997.

Il successivo affidamento dell'esercizio del servizio di trasporto avviene mediante la stipula di contratti di servizio di durata non superiore a nove anni⁴.

La revisione della disciplina complessiva del trasporto pubblico locale ha inoltre previsto l'introduzione di una serie di meccanismi concorrenziali per l'affidamento dei servizi, al fine di superare il precedente assetto sostanzialmente monopolistico o quasi monopolistico connotato dalla presenza del gestore pubblico, nell'intento di accrescere l'efficienza e l'economicità della gestione ed innalzare la qualità dei servizi oggetto di erogazione, anche mediante l'introduzione dell'obbligo di stipulazione dei contratti di servizio con le imprese produttrici.

La Regione Piemonte ha dato attuazione alla delega in materia di trasporto locale approvando la Legge Regionale 4 gennaio 2000 n. 1.

La struttura dei servizi di trasporto locale piemontese, alla luce della normativa regionale di settore adottata, si dirama lungo 4 direttrici:

- a) reti e servizi regionali di linea (rete ferroviaria e servizi su gomma complementari o sostitutivi);
- b) reti e servizi provinciali di linea (rete e servizi su gomma, funiviari e lacuali);
- c) reti e servizi urbani di linea (reti e servizi su gomma, fluviali ed impianti fissi nonché tranvie e metropolitane);
- d) servizi integrativi o sostitutivi dei servizi di linea (gestiti con modalità diverse su territori a bassa densità abitativa, a domanda debole o atti a soddisfare esigenze di mobilità complementare o speciale).

I servizi di trasporto locale devono rispondere ad uno standard minimo che qualitativamente e quantitativamente siano in grado di soddisfare la domanda di mobilità (i parametri di misurazione sono oggetto di monitoraggio e vigilanza da parte degli Enti a cui ne è assegnata l'amministrazione) il cui costo è per espressa disposizione legislativa regionale a carico del bilancio della Regione.

Gli strumenti gestionali messi a sistema dalla Regione Piemonte e declinati all'art. 4 della citata Legge regionale sono:

- ✓ Il *Piano regionale dei trasporti*, documento di indirizzo e sintesi della politica regionale dei trasporti (il piano è adottato dalla Giunta previo parere della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali e trasmesso al Consiglio regionale che lo approva con propria deliberazione finale);

⁴ Si veda sul punto la previsione di cui all'art. 18 del D. Lgs n. 422/1997.

- ✓ Il *Programma Triennale regionale dei servizi di trasporto pubblico locale* che, d'intesa con gli Enti locali e previo esame della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali, individua gli obiettivi d'organizzazione e produzione del servizio, l'assetto dei servizi minimi, la ripartizione delle risorse, la politica tariffaria, i contratti di servizio, la rete dei servizi amministrati dalla Regione, gli indirizzi programmatici dei servizi delegati e il sistema di monitoraggio. Il Programma è approvato dalla Giunta, previo parere della Commissione consiliare competente e consultazione delle organizzazioni sindacali confederali, delle associazioni delle aziende di trasporto e delle associazioni dei consumatori. Da rilevare che il predetto programma deve essere approvato a seguito di intesa con gli enti locali delegati consorziati nell'agenzia prevista dall'art. 8 della legge.

La spesa regionale a favore del servizio di trasporto locale è predisposta sulla base di un programma di attuazione e spesa annuale e pluriennale adottato dalla Giunta nel quale sono individuati i finanziamenti con evidenza di quelli erogati da specifici soggetti pubblici o privati; detto programma ai sensi del comma 8 dell'art. 4 della L.R. n. 1/2000 è allegato al bilancio di previsione regionale.

Il sistema di trasporti locali piemontesi ha pertanto quali attori gestionali, oltre alla Regione anche le Province, le Comunità montane e i Comuni che, sulla base di delega, esercitano funzioni e compiti nell'ambito del perimetro di assegnazione, così come previsto rispettivamente dagli art. 5, 6 e 7 della L.R. n. 1/2000 elaborando nel concreto piani e programmi di loro pertinenza.

E' altresì stata prevista l'istituzione⁵, sotto forma consortile tra Regione e Enti locali interessati, di un'Agenzia della mobilità piemontese, originariamente Agenzia per la mobilità metropolitana, quale soggetto propulsore e gestore delle politiche dei servizi di trasporto degli enti aderenti.

Nel corso del 2011, con l'approvazione della Legge regionale n. 10 l'Agenzia ha mutato la sua fisionomia diventando "Agenzia per la mobilità metropolitana e regionale", qualificandosi quale Ente pubblico di interesse regionale (pur mantenendo la forma giuridica consortile⁶).

L'Agenzia, nel riassumere in sé tutte le funzioni e i compiti degli enti consorziati in materia di trasporto locale, assume oggi un ruolo strategico in termini di pianificazione dei servizi dell'area metropolitana facendosi infatti carico non solo della programmazione (elaborando pertanto il relativo programma triennale), ma anche della gestione delle procedure di affidamento dei servizi

⁵ Vedi art. 8 della Legge regionale n. 1/2000.

⁶ L'art 11 della legge citata dà una nuova rubrica all'art 8 della L.R. n. 1/2000 prevedendo la sua sostituzione in "Agenzia per la mobilità metropolitana e regionale" e inserendo altresì il comma 1 bis che recita: "1 bis. L'ente pubblico di cui al comma 1, istituito e disciplinato dalla presente legge, assume forma di consorzio e la denominazione di "Agenzia per la mobilità metropolitana e regionale".

con la cura dei relativi contratti di servizio. Si aggiunga inoltre che l'Agenzia, che aggrega in forma consortile gli enti locali delegati, è chiamata alla stipula con la Regione Piemonte, degli accordi di programma di validità triennale per l'assegnazione delle risorse da destinare al finanziamento dei servizi minimi.

L'approvazione degli strumenti di riqualificazione della spesa regionale adottati con la Legge regionale 27 gennaio 2015 n. 1 apporta significativi cambiamenti al ruolo dell'Agenzia per la mobilità metropolitana e regionale, nonché alla denominazione stessa, divenuta oggi "*Agenzia della mobilità piemontese*"⁷.

Le funzioni di programmazione si differenziano pertanto rispetto alle funzioni di gestione la cui azione si esplica secondo differenti livelli:

- ✓ A livello regionale la Regione stipula accordi di programma con Province, Comuni e conurbazioni con più di trentamila abitanti (aggregati nell'Agenzia) che definiscono le risorse per l'esercizio della delega e per gli investimenti nel settore dei trasporti;
- ✓ A livello provinciale le Province stipulano accordi con Comuni minori, Comunità montane e aree a domanda debole e amministrano il servizio di trasporto pubblico regionale su gomma oltre alla concessione delle autostazioni;
- ✓ A livello locale i Comuni, sulla base della densità abitativa, si attivano con differenti poteri mentre Comunità montane e Comuni associati nelle aree a domanda debole possono organizzare il servizio con specifiche modalità operative.

Il processo gestionale disegnato dalla legislazione regionale affida pertanto all'accordo di programma di cui all'art. 9 della Legge regionale n. 1/2000 un particolare ruolo strategico in quanto è lo strumento grazie al quale la Regione mette a sistema le risorse per gli investimenti relativi al potenziamento delle reti nazionali e regionali (trasferite dallo Stato) nonché le risorse da destinare al finanziamento dei servizi minimi (trasferite dalla Regione agli Enti soggetti di delega).

Allo strumento dell'accordo di programma si affianca quello dei contratti di servizio ai quali è affidato il compito di regolare l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale, con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati, sottoscritti dagli enti concedenti per ogni tipologia di trasporto pubblico previsto dall'art. 2 della Legge regionale n. 1/2000 con riferimento agli ambiti territoriali di rispettiva competenza: intera Regione, bacini o aree omogenee⁸.

⁷ Il provvedimento regionale attribuisce all'Agenzia un ruolo primario in materia di coordinamento dei servizi di trasporto su gomma in relazione a quelli su ferro ed espande il terreno di azione della stessa Agenzia. Si veda art. 21 della L.R. n. 1/2015.

⁸ Il disposto normativo regionale fissa in sei anni il periodo di validità dei contratti di servizio.

Di rilievo la previsione normativa che consente una verifica dei risultati raggiunti dal servizio e la relativa possibilità di scioglimento o modifica del contratto stesso sulla base di risultati negativi (art. 10, comma 2 L.R. n. 1/2000). Dal punto di vista finanziario particolarmente interessante la previsione di cui al comma 3 che sancisce *“qualora, a seguito della verifica di cui al comma 2, si renda necessario modificare, in aumento o in diminuzione, la rete dei servizi, l'azienda di trasporto è obbligata a prestare il servizio alle stesse condizioni fino alla concorrenza del quinto dell'importo di assegnazione per i servizi in aumento e fino alla concorrenza del 15% per i servizi in diminuzione”* che possiamo qualificare quale clausola di salvaguardia del sistema di delega che consente una rimodulazione degli importi in caso di aumento o diminuzione della rete dei servizi.

Il legislatore regionale ha stabilito altresì un contenuto minimo dei contratti di servizio particolarmente dettagliato (cfr. art. 10, comma 4 della L.R. in analisi)⁹.

Da evidenziare il ruolo strategico assegnato alla programmazione che è parte qualificante dei contratti anche in virtù del richiamo di cui alla lettera k) a conferma della rilevanza che assume la necessità di erogare servizi efficienti ed efficaci in un'ottica di effettività ed adeguatezza del servizio di mobilità.

1.1. Le risorse finanziarie secondo la normativa vigente

Il quadro tratteggiato è completato delle disposizioni regionali in materia di determinazione e ripartizione delle risorse finanziarie. Come già anticipato, l'erogazione dei servizi minimi è garantita attraverso risorse regionali. La Regione inoltre, sulla base della programmazione

⁹ a) il periodo di validità del contratto; b) le caratteristiche dei servizi offerti ed i programmi di esercizio; c) l'importo eventualmente dovuto dall'Ente affidante all'azienda di trasporto per le prestazioni oggetto del contratto, le compensazioni economiche dovute a fronte degli obblighi di servizio e di eventuali agevolazioni tariffarie, nonché le relative modalità di pagamento; d) le modalità di modifica della specifica dei servizi nei termini consentiti dal contratto; e) le modalità di revisione e di risoluzione del contratto; f) le garanzie che l'impresa affidataria deve prestare; g) le tariffe del servizio; h) le modalità del servizio con l'eventuale utilizzazione di veicoli della categoria M1 di cui all'articolo 47 del D. Lgs. n. 285/1992; i) la disciplina da applicare in caso di sub-affidamento di servizi complementari al trasporto pubblico, previa autorizzazione dell'Ente. I soggetti sub-affidatari devono sottostare alle medesime condizioni contrattuali dell'azienda che ha ottenuto l'affidamento principale; j) i fattori di qualità e comfort e gli standard qualitativi minimi del servizio, in termini di regolarità e puntualità, velocità commerciale, affidabilità del servizio, informazione ai clienti, rispetto dell'ambiente, età dei veicoli, manutenzione, comfort e pulizia dei veicoli e delle fermate, sicurezza, comportamento del personale; k) gli obiettivi di efficienza ed efficacia nella produzione del servizio conformemente alle indicazioni dei programmi triennali; l) le sanzioni in caso di mancato rispetto degli impegni assunti; m) l'obbligo dell'applicazione per le singole tipologie del comparto dei trasporti dei rispettivi contratti collettivi di lavoro così come sottoscritti dalle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative e dalle associazioni datoriali di categoria; n) l'obbligo di conseguire la sicurezza negli ambienti di lavoro; o) l'obbligo di tenere la contabilità separata ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del regolamento CEE n. 1191/69 come modificato dall'articolo 1 del regolamento CEE n. 1893/91 del 20 giugno 1991 e la contabilità analitica di costi e ricavi per ciascun contratto di servizio; p) l'obbligo di fornire i dati necessari per il monitoraggio del servizio; q) la definizione dei piani di investimento per lo sviluppo ed il potenziamento delle reti e degli impianti.

triennale, determina le risorse dovute per l'esercizio e gli investimenti del trasporto pubblico locale compresi i servizi ferroviari.

Le risorse rese disponibili sul bilancio regionale sono suddivise (sottratti i costi del servizio ferroviario e le somme destinate agli investimenti) tra Province e Comuni (con densità abitativa superiore al 30.000 unità).

Le risorse finanziarie atte a coprire le spese del trasporto pubblico locale confluiscono in un fondo, il *Fondo regionale dei trasporti*, iscritto in specifico capitolo di bilancio regionale e alimentato, secondo l'art. 16 L.R. n. 1/2000, da:

- ✓ Trasferimenti statali (atti a coprire le spese di funzionamento relative alle funzioni amministrative trasferite ai sensi del Decreto Legislativo n. 422/1997);
- ✓ Risorse proprie regionali.

In argomento la Corte Costituzionale (sentenza 14.11.2013, n. 273) ha avuto modo di affermare espressamente che *“dall'entrata in vigore dell'art. 20 del Decreto Legislativo n. 422 del 1997 ad oggi, la disciplina di finanziamento del trasporto pubblico locale ha previsto il concorso di diverse fonti: risorse proprie della Regione, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e risorse trasferite mediante fondi istituiti a vario titolo, anche nella fase successiva alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.”*

L'ammontare del suddetto fondo regionale¹⁰ è determinato con la legge di bilancio e, ai sensi dell'art. 16 comma 3 della L.R. n. 1/2000, deve coprire i costi derivanti dagli accordi di programma e dai contratti di servizio.

Al pari della Regione i soggetti delegati, Province e Comuni, istituiscono appositi fondi in cui confluiscono le risorse relative all'espletamento delle funzioni loro assegnate¹¹.

Le risorse regionali sono altresì destinate e ripartite, come detto, agli enti delegati, innanzitutto per il finanziamento dei servizi minimi, in particolare l'art. 9 della Legge regionale prevede che la Regione provveda a stipulare con le province ed i comuni con popolazione superiore a trentamila abitanti, oggi aggregati nell'Agenzia¹², accordi di programma di validità triennale per l'assegnazione delle risorse. La legge prevede inoltre, a conferma della rilevanza di tali accordi, che *“la stipula degli accordi di programma costituisca approvazione regionale degli indirizzi e dei*

¹⁰ Il fondo regionale dei trasporti ai sensi dell'art 16 delle L.R n. 1/2000 è articolato in sei parti destinate a coprire: a) oneri relativi ai servizi su ferro; b) oneri relativi ad investimenti sulla rete regionale, comprensiva degli impianti fissi e delle infrastrutture sia della rete ferroviaria sia della rete di trasporto pubblico locale; c) oneri relativi agli investimenti per il rinnovo ed il potenziamento del materiale rotabile e dei beni strumentali; d) investimenti per le attrezzature di arredo delle linee e di controllo e monitoraggio delle utenze nonché azioni di promozione e informazione del trasporto pubblico locale; e) oneri relativi ai servizi minimi; f) oneri relativi al funzionamento delle attività dell'osservatorio regionale della mobilità.

¹¹ Per la composizione dei fondi provinciali si veda art. 17, comma 3 della L.R. n. 1/2000.

¹² Cfr. art. 21 comma 14 L.R. n. 1/2015

contenuti dei programmi dei servizi di trasporto pubblico e di investimento degli enti locali”¹³. E’ inoltre previsto che in caso di mancata stipulazione degli accordi entro sei mesi dall'approvazione del programma triennale, la Regione provveda all'assegnazione delle risorse limitatamente al finanziamento dei servizi minimi individuati come prioritari, precisando che, nell’eventualità eccezionale, che la mancata stipula si protragga per ulteriori sei mesi, la Regione eserciti in via sostitutiva le funzioni delegate. Tale ipotesi è ovviamente contemplata come *extrema ratio* e presuppone che vi sia una colpevole inerzia degli enti delegati atta ad impedire la stipula degli accordi.

L’assetto finanziario sopra indicato è stato interessato dall’intervento del legislatore nazionale che nel corso del 2012, nell’ambito dell’approvazione della manovra estiva volta ad adottare misure urgenti per razionalizzare la spesa pubblica, ha approvato il Decreto Legge 6 luglio 2012 n. 95 prevedendo all’art. 16-bis la costituzione di un *Fondo nazionale per il concorso finanziario* dello Stato agli oneri del trasporto pubblico, anche ferroviario, nelle Regioni a Statuto ordinario a decorrere dall’anno 2013.

Va tuttavia precisato che già in precedenza con l’art. 21 comma 3 del Decreto Legge n. 98/2011, convertito con la Legge n. 111/2011, era stato istituito a decorrere dal 2011 presso il M.E.F. un fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale con dotazione originaria di 400 milioni di euro annui (poi progressivamente elevati a 1.200 milioni). Secondo il citato art. 16-bis spetta ad un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri¹⁴ l’individuazione dei criteri e delle modalità con cui ripartire i fondi alle Regioni, mentre a quest’ultime spetta il compito di adottare un *Piano di riprogrammazione* dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale con conseguente revisione dei contratti di servizio già adottati¹⁵. Il Fondo nazionale è alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina, che racchiude in un’unica voce la maggior parte dei trasferimenti Stato-Regioni legati alla funzione del trasporto pubblico.

Occorre evidenziare che l’istituzione di un fondo unico nazionale è stato aspramente criticato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome¹⁶, non solo per l’insufficienza della dotazione finanziaria, ma soprattutto perché sarebbe stato scelto un modello sulla falsariga del vecchio fondo trasporti di cui alla Legge n. 151/1981, stravolgendo completamente lo spirito dell’Accordo Governo-Regioni del 21/12/2011 in cui si concordava di sottoscrivere un patto sul trasporto

¹³ Art. 9 comma 3 delle L.R. n. 1/2000.

¹⁴ Decreto da adottarsi su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, da emanare previa intesa in sede di Conferenza unificata

¹⁵ Cfr. successivo punto 3.1

¹⁶ Cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome del 7.2.2013

pubblico locale dove fossero definite le modalità di fiscalizzazione delle risorse per il TPL in attuazione del D.Lgs. n. 68/2011 sul federalismo fiscale. Il fondo di cui all'art. 16 bis invece è alimentato sottraendo la compartecipazione regionale all'accisa gasolio e benzina per l'autotrazione.

In proposito va inoltre osservato che a seguito dell'introduzione del fondo nazionale di cui all'art. 16 bis D.L. n. 95/2012 e s.m.i. la predetta normativa è stata impugnata innanzi alla Corte Costituzionale da una Regione che ha sostenuto che le disposizioni in questione avrebbero disciplinato un fondo a destinazione vincolata nella materia «trasporto pubblico locale», riconducibile alla potestà legislativa regionale residuale, violando conseguentemente sia l'art. 117 Cost. (che disciplina il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione), sia l'art. 119 Cost. (che disciplina l'autonomia finanziaria regionale). Secondo l'impugnante nel caso in questione si sarebbe trattato di finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale residuale ovvero concorrente, con introduzione di un illegittimo strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni.

La Corte Costituzionale nel rigettare il ricorso proposto dalla Regione (sentenza 14/11/2013, n. 273) ha argomentato sottolineando la perdurante in attuazione della Legge n. 42 del 2009, che si traduce in incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost. Ha infatti richiamato proprie precedenti decisioni in cui aveva statuito che «nella perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, e del vigente finanziamento statale nel settore del trasporto pubblico locale, la disciplina di riferimento è ancora contenuta nell'art. 20 del D.Lgs. n. 422 del 1997» (ancora vigente) «che disciplina le modalità di trasferimento delle risorse erogate dallo Stato», e ha quindi ha concluso affermando che «ciò appare sufficiente a giustificare l'intervento finanziario dello Stato e la sua relativa disciplina legislativa» (sentenza n. 222 del 2005). La Corte ha quindi concluso, con ulteriori richiami di precedenti, affermando che interventi legislativi quali quello di cui all'art. 16 bis del citato D.L. n. 95/2012 si configurano come «portato temporaneo della perdurante in attuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale» (sentenza n. 121 del 2010), che ben possono tutt'oggi essere ritenute giustificazioni sufficienti per legittimare l'intervento del legislatore statale limitativo della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia del trasporto pubblico locale, allo scopo, appunto, di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 232 del 2011).”

Le somme del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale istituito dal 2013 destinate alla Regione Piemonte risultano essere le seguenti:

2013	2014	2015
485.100.000	483.000.000	483.000.000

Fonte: Regione Piemonte – Delibera n. 18-6536 del 22 ottobre 2013

Elaborazione: Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Valori espressi in euro

L'intervento statale ha inoltre interessato la Regione Piemonte nel corso dell'esercizio finanziario 2013: al fine di ripristinare l'equilibrio finanziario minato da debiti pregressi a carico del bilancio regionale (di cui si dirà in seguito cfr. punto 3) e inerenti i servizi di trasporto pubblico locale su gomma e di trasporto pubblico ferroviario regionale, l'art. 11 del Decreto Legge 8 aprile 2013 n. 35 (convertito in Legge 6 giugno 2013 n. 64) ha previsto l'adozione a cura della Regione di un *Piano di rientro* (cfr. successivo punto 4.2)¹⁷.

2. L'organizzazione territoriale del trasporto pubblico nella Regione Piemonte

L'architettura dei trasporti regionali piemontesi, così come anticipato, poggia su due reti:

- ✓ servizi regionali ferroviari amministrati dalla Regione Piemonte (salvi quelli presi in carico e gestiti direttamente dall'Agenzia per la mobilità metropolitana e regionale – AMMR,);
- ✓ servizi urbani ed extraurbani amministrati dagli Enti soggetti a delega.

2.1 I servizi ferroviari

I servizi ferroviari sono articolati secondo distinte caratteristiche:

a) linee fondamentali, la cui alta densità di traffico e elevata qualità dell'infrastruttura permettono di ricomprendere le direttrici internazionali e gli assi di collegamenti tra le principali città italiane;

¹⁷ La copertura finanziaria è stata altresì garantita, ai sensi del comma 7 dell'art. 11 del D.L. n. 35/2013, con le risorse assegnate alla Regione Piemonte sul Fondo per lo sviluppo e la coesione nel limite massimo di 150 milioni di Euro.

- b) linee complementari, a più bassa densità di traffico, fungono da collettore tra le principali direttrici e costituiscono una microrete nell'ambito dei bacini regionali;
- c) linee di nodo, poste nell'ambito di aree metropolitane, si diramano all'interno di grandi zone di scambio e collegamento tra linee fondamentali e complementari.

Gli strumenti utilizzati dalla Regione per gestire la descritta struttura organizzativa sono i seguenti:

I. Per i servizi regionali ferroviari: – contratto Regione Piemonte – Trenitalia S.p.A. sottoscritto in data 28/06/2011, con validità per il periodo 2011- 2016;

II. Per i servizi regionali/metropolitani: - contratto AMMR – Trenitalia S.p.A. sottoscritto il 28/06/2011, con validità per il periodo 2011- 2016;

III. servizi regionali/metropolitani – convenzione AMMR – GTT S.p.A. (con proroga annuale per le linee Canavesana e Torino-Ceres, inclusivo dei servizi e degli oneri per la manutenzione dell'infrastruttura).

La superficie coperta dalla rete ferroviaria regionale piemontese è pari a circa 2.000 chilometri di competenza della Rete Ferroviaria Italiana – RFI del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (fanno eccezioni le linee Torino/Ceres e Settimo-Rivarolo-Pont, Novara/Saronno e Domodossola/Locarno rispettivamente di competenza della Regione Piemonte, della Regione Piemonte e Lombardia e, infine, dello Stato italiano e date in concessione a soggetti diversi).

2.2 I servizi urbani ed extraurbani

Il sistema dei servizi urbani ed extraurbani è articolato in:

- ✓ linee automobilistiche integrative della rete dei servizi ferroviari regionali e che connettono i principali aggregati regionali (gomma);
- ✓ rete automobilistiche (gomma);
- ✓ rete di organizzazione dei servizi urbani (gomma, tram e metro).

Con lo strumento del Programma Triennale dei servizi di TPL e i relativi accordi di programma la Regione esercita le deleghe alle Province, ai Comuni (con densità abitativa superiore alle 30.000 unità) nonché all'Agenzia per la Mobilità Metropolitana Regionale.

Ai sensi dell'art. 3 bis "Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali " del D.L. n. 13 agosto 2011 n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011 n. 148 la Regione Piemonte con D.G.R. n. 17-4134 del 12 luglio 2012, ha individuato 4 Bacini ottimali, di cui si riportano gli ambiti territoriali degli enti che ne fanno parte:

1. bacino della provincia di Torino;
2. bacino della provincia di Cuneo;
3. bacino del nord-est, comprendente i territori di Biella, Vercelli, Novara e Verbano Cusio Ossola;
4. bacino del sud-est, comprendente i territori di Asti e Alessandria.

Per ogni bacino si è assegnato il ruolo di ente di governo al Consorzio obbligatorio costituito dagli enti soggetti di delega ai sensi della L.R. n. 1/2000 ed s.m.i. ricadenti nel bacino stesso. E' stabilito che le risorse regionali per il finanziamento dei servizi minimi di trasporto pubblico locale di ciascun bacino siano pari alla somma delle risorse assegnate dal Programma Triennale di riferimento dei servizi a ciascun Ente soggetto di delega rientrante nel bacino stesso, eventualmente integrate con le risorse necessarie al finanziamento dei servizi sostitutivi ferroviari¹⁸.

3. La programmazione triennale regionale

La programmazione triennale è, come descritto, lo strumento adottato dalla Regione Piemonte per definire d'intesa con gli Enti locali, non solo gli obiettivi del sistema, ma anche l'assetto quantitativo e qualitativo dei servizi minimi con le relative risorse da assegnare all'esercizio e agli investimenti.

Gli ultimi esercizi finanziari, il cui impatto si riflette sul rendiconto 2014 oggetto del presente Giudizio di parificazione, hanno visto succedersi nel tempo la Programmazione Triennale per il periodo 2011-2013 nonché quella per il periodo 2013-2015. Sull'assetto strutturato dai due documenti programmatici si è innestata altresì la necessaria Riprogrammazione del trasporto

¹⁸ Così come previste dalla D.G.R. n. 19-3042 del 5.12.2011 integrata dalla D.G.R. n. 13-3991 del 11.06.2012.

pubblico locale su gomma e ferroviario a fronte di quanto previsto dal legislatore d'urgenza ai sensi dell'art. 16 bis del Decreto Legge n. 95/2012¹⁹.

Il Programma triennale per il periodo 1° gennaio 2011 – 31 dicembre 2013, approvato con deliberazione della Giunta regionale 14 maggio 2012 n. 13-3852 ha comportato, per le risorse destinate a coprire i costi di gestione del trasporto pubblico locale, una forte riduzione a fronte del processo di revisione della spesa pubblica avviato dal legislatore d'urgenza nel 2012 che ha previsto, tra le misure adottate, anche la riduzione dei trasferimenti alle Regioni.

La stessa Regione Piemonte aveva di fatto già avviato un percorso di revisione dei costi sulla base delle risorse disponibili sul bilancio regionale 2011, definito con D.G.R. n. 15-1761 del 28 marzo 2011²⁰, che nel triennio 2011-2013 avrebbe comportato un contenimento dei costi, inizialmente previsto rispettivamente nella misura del 3%, del 10% e del 12% dell'anno (con decorrenza dal 2011 sulla base delle risorse dell'anno 2010) e che, con la *“Rideterminazione delle riduzioni dei trasferimenti agli Enti soggetti di delega in materia di Trasporto Pubblico Locale”* definito con la D.G.R. n. 24 settembre 2012 n. 11-4590 si è assestato nella misura del 3%, 9%, 15%. Questo nuovo scenario di contrazione delle risorse per il TPL ha pertanto comportato una modifica dello stesso Programma Triennale dei servizi TPL per il periodo 2011/2013²¹.

L'assetto finanziario delineato per il triennio 2011-2013 è stato oggetto di necessaria revisione per l'esercizio finanziario 2013 a seguito dell'approvazione della Legge di stabilità del 2013 che, come anticipato, ha modificato, l'art. 16-bis del Decreto Legge n. 95/2012 che ha disciplinato il *“Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a Statuto ordinario”* alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina, racchiudendo in un'unica voce la maggior parte dei trasferimenti statali relativi alla funzione del trasporto pubblico locale, ma impegnando al contempo le Regioni stesse alla definizione di un Piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale per accedere alla distribuzione del *Fondo* stesso.

La Giunta regionale piemontese nella seduta del 22 ottobre 2013 ha conseguentemente approvato il Programma triennale regionale dei servizi di trasporto pubblico locale per il triennio 2013-2015²².

¹⁹ Al fine di ottenere assegnazioni di contributi statali destinati ad investimenti o a servizi in materia di trasporto pubblico locale e ferroviario regionale la norma prevede che le Regioni a Statuto ordinario procedono all'adozione di un piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale, nonché alla rimodulazione e sostituzione dei contratti di servizio già stipulati.

²⁰ Per un'analisi in dettaglio sulle quote di spettanza delle Province si veda l'*Indagine sulla situazione finanziaria delle amministrazioni provinciali del Piemonte a seguito della riduzione dei trasferimenti statali e regionali*”, cap. 2, par. 2.2 approvata dalla Sezione di controllo per il Piemonte con la deliberazione n. 74/2015 del 19 maggio 2015.

²¹ Sul punto: cfr. deliberazione della Giunta regionale 24 settembre 2012 n. 12-4591.

²² Delibera n. 18-6536 del 22 ottobre 2013.

Il Programma, nell'evidenziare un quadro finanziario di disavanzo²³ creatosi in conseguenza del taglio dei trasferimenti statali nonché della politica di spesa regionale che ha determinato un disavanzo di 290 milioni per il 2011-2012 ed ulteriori 60 milioni per il 2013, individua le linee strategiche di intervento ed in particolare sulle direttrici del servizio su gomma, del servizio su ferro nonché dei servizi urbani ed extraurbani. L'atto programmatico prevede, tra le varie misure, una revisione dei contratti di servizio stipulati con Trenitalia, una riprogrammazione dei servizi ferroviari; per il trasporto pubblico su gomma la razionalizzazione della produzione chilometrica ed il miglioramento del Load Factor (coefficiente di occupazione dei mezzi di trasporto pubblico locale)²⁴. Il Programma Triennale inoltre intende determinare i fabbisogni dei servizi di trasporto pubblico locale piemontese, adeguandoli alla realtà regionale inclusa la necessità di riprogrammazione dei servizi affermando che il miglioramento del rapporto ricavi/costi è l'obiettivo prioritario della riprogrammazione. Procede quindi all'individuazione dei fabbisogni dei servizi di T.P.L. su gomma e su ferro e quindi determina i fabbisogni per le annualità 2013-2014-2015 e le relative assegnazioni stimate per i tre esercizi in questione.

3.1 Il Piano di riprogrammazione

Il settore del trasporto pubblico locale, come anticipato, è stato interessato in applicazione dell'art. 16-bis del Decreto Legge del 16 luglio 2012 n. 95 (convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012 e successivamente sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 2013, dall'art. 1, comma 301 della Legge 24 dicembre 2012 n. 228) dalla necessità di elaborazione da parte delle Regioni a Statuto ordinario di un Piano di riprogrammazione al fine di accedere al Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale anche ferroviario. Criteri e modalità per la distribuzione delle risorse di spettanza di ogni singola Regione, secondo il disposto del comma 3 dell'art. 16-bis del D.L. citato, sono definiti a cura di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che è stato adottato l'11 marzo 2013.

Secondo la previsione di cui al comma 5 dell'art. 16-bis del Decreto Legge n. 95/2012 per il solo 2013 gli obiettivi si intendevano raggiunti in virtù della sola predisposizione del *Piano di riprogrammazione* entro 4 mesi dall'emanazione del citato D.P.C.M.. Per il tramite della Commissione Infrastrutture, Mobilità e Governo del Territorio della Conferenza delle Regioni e

²³ Si rinvia al paragrafo 4 per la disamina del quadro finanziario di riferimento al servizio di trasporto pubblico locale.

²⁴ Si veda la successiva nota 27 nell'ambito di quanto esposto in ordine al Piano di riprogrammazione.

Province autonome il 17 aprile 2013 è stato adottato uno schema di Piano, quale linea guida da utilizzare per la presentazione del Piano da parte delle Regioni.

La Direzione Trasporti della Regione Piemonte ha elaborato il Piano di riprogrammazione che è stato approvato dalla Giunta regionale con D.G.R. n. 19-6537 del 22 ottobre 2013. La Regione ha dunque provveduto ad approvare nella stessa seduta del 22 ottobre il suddetto Piano ed il Programma triennale sopra descritto.

Si osserva preliminarmente che le azioni di razionalizzazione individuate nel Piano di riprogrammazione sono quelle già qualificate e individuate sia dal Piano di Rientro²⁵ che dal Programma Triennale dei servizi di trasporto pubblico locale 2013/2015, ciò in una doverosa e corretta visione strategica della documentazione di programmazione finanziaria sottesa al governo del sistema dei trasporti regionali.

Il Piano di riprogrammazione approvato attiva un completo riassetto del sistema di trasporto pubblico locale intervenendo su tre principali macro-aree:

- ✓ Produzione chilometrica, la cui strategia di razionalizzazione è raggiunta attraverso il ripristino del concetto di linea, le sovrapposizioni, la verifica sulle linee non più efficaci e/o efficienti, il monitoraggio della domanda/servizi e l'intervento a intervalli regolari (ad esempio 6 mesi);
- ✓ Ricavi da traffico, la cui triplice strategia “prezzo del biglietto/utenza/evasione” è raggiunta attraverso una verifica di possibili incrementi del prezzo dei biglietti, una maggiore informazione, promozione, livello di servizio, qualità per l'utenza anche sfruttando maggiori controlli antievasione attraverso i canali BIP²⁶;
- ✓ Costi di esercizio, la cui strategia di efficienza aziendale è raggiunta attraverso la creazione di bacini e lotti ottimali per l'affidamento in concorrenza, l'incentivazione reale di aggregazione nei consorzi, l'induzione delle aziende all'efficienza tramite i contratti di servizio nonché l'attivazione dei leasing operativi per i mezzi.

Se per l'esercizio finanziario 2013, come anticipato, quale anno di prima attuazione della nuova forma di finanziamento era sufficiente la sola approvazione del piano (la Regione Piemonte individua comunque quali obiettivi specifici per il 2013 l'approvazione del Programma di Bacino nonché l'aggiornamento del sistema informativo dell'Osservatorio regionale della Mobilità) gli esercizi successivi vedono quale strumenti di verifica richiamati dal D.P.C.M.:

- ✓ L'incremento del 2,5% del numero dei passeggeri trasportati su base regionale;

²⁵ Cfr. Successivo punto 4.2.

²⁶ Trattasi del sistema di bigliettazione integrato a livello regionale.

- ✓ L'incremento su base annua, rispetto all'anno precedente, del rapporto R/C di almeno lo 0,03 per rapporti di partenza inferiori o uguali allo 0,20 ovvero di almeno lo 0,02 per rapporti di partenza superiori allo 0,20 fino alla concorrenza del rapporto dello 0,35 ovvero attraverso il mantenimento o l'incremento del medesimo rapporto per rapporti superiori;
- ✓ Mantenimento o incremento dei livelli occupazionali di settore ovvero, se necessario, mediante la riduzione degli stesi attuata con il blocco del turn over per le figure professionali non necessarie a garantire l'erogazione del servizio;
- ✓ Completamento dell'aggiornamento del sistema informativo dell'Osservatorio regionale delle Mobilità, trasmettendo i dati secondo modalità e prescrizioni dettate dalla Giunta regionale;
- ✓ Costituzione del consorzio quale ente di governo del bacino.

Il Piano di riprogrammazione prevede quale area specifica di intervento per il ferro la revisione dei contratti di servizio ferroviario con Trenitalia S.p.A. nonché un efficientamento dei servizi ferroviari sulla base dei seguenti criteri:

- ✓ Le frequentazioni di utenza;
- ✓ Il costo del servizio;
- ✓ Le alternative di viaggio;
- ✓ La riduzione e in alcuni casi la soppressione del servizio al sabato e nei festivi;
- ✓ La riorganizzazione del servizio nelle ore estreme del mattino e della sera;
- ✓ La soppressione dei treni di rinforzo;
- ✓ La rimodulazione del cadenzamento.

In relazione al servizio su gomma il piano invece prevede la razionalizzazione della produzione chilometrica nonché il miglioramento del cosiddetto Load Factor (coefficiente di occupazione dei mezzi di trasporto pubblico locale)²⁷. E' inoltre previsto un adeguamento tariffario entro il limite massimo del 15%, nonché la revisione dei contratti di servizio.

Con nota istruttoria integrativa del 20/05/2015 questa Sezione ha chiesto alla Regione un aggiornamento circa la situazione relativa agli accordi di programma e alla ridefinizione dei contratti di servizio a seguito dell'approvazione del Piano di riprogrammazione.

²⁷ Load Factor: termine mutuato segnatamente dal trasporto aereo che indica il coefficiente di riempimento del mezzo di trasporto ovvero la percentuale dei posti effettivamente occupati rispetto a quelli disponibili. Secondo il documento conclusivo approvato a seguito dell'Indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale deliberata dalla IX Commissione Trasporti nella seduta del 19 giugno 2013 è emerso che in base ad uno studio della Cassa di Risparmio di Torino, in Italia vi è un Load Factor che, sebbene in crescita, risulta ancora basso attestandosi su un valore inferiore al 25%.

Nel triennio 2013/2015 il piano prevede di aumentare il Load Factor attraverso un'offerta maggiormente rispondente alla domanda grazie all'analisi dei dati di traffico e di frequentazione rilevabili dai sistemi informativi in fase di ultimazione in Regione dei progetti Traffic Operation Center (TOC), monitoraggio flotta privata e Biglietto Integrato Piemonte (BIP), monitoraggio flotta pubblica.

La Regione con nota prot. n. 2950 del 28/05/2015 ha evidenziato che per gli anni 2013/2015 non si è proceduto alla stipula di nuovi accordi di programma in quanto la Regione è stata coinvolta da un contenzioso amministrativo relativo alle minori risorse trasferite approvate con il Piano triennale per i servizi di trasporto pubblico locale agli Enti delegati (si veda sul punto il paragrafo successivo) aprendo così il varco alla previsione di cui all'art. 9 comma 4 della Legge regionale n. 1/2000 che prevede *“nel caso di mancata stipula degli accordi di programma di cui al comma 2, la Regione provvede all’assegnazione delle risorse limitatamente alla parte relativa al finanziamento dei servizi minimi”*.

Con riferimento alla revisione dei contratti di servizio l’azione intrapresa dalla Regione è stata quella di “sensibilizzare” le Province *“a mettere in atto alcune indicazioni di razionalizzazione dei servizi al fine di ridurre al minimo l’impatto sulla mobilità dei cittadini conseguenziale alla diminuzione delle risorse nel settore²⁸”*, mentre per il contratto di servizio relativo al sistema ferroviario la Regione ha attivato delle azioni improntate ai criteri sopra richiamati e, nello specifico, ad oggi gli interventi realizzati sono stati:

- ✓ Razionalizzazione dei servizi ferroviari metropolitani di competenza dell'Agenzia per la Mobilità Metropolitana e Regionale;
- ✓ Sospensione dei servizi ferroviari sulla direttrice VERCELLI-CASALE (compresi i due treni della relazione ALESSANDRIA-VERCELLI) e effettuazione sulla VERCELLI-CASALE, dei servizi minimi su gomma di competenza della Provincia di Vercelli;
- ✓ Riduzione del servizio ferroviario sulla direttrice NOVARA-VARALLO e mantenimento del servizio integrato ferro-gomma;
- ✓ Sospensione dei seguenti servizi ferroviari: direttrice VERCELLI-CASALE (compresi i due treni della relazione ALESSANDRIA-VERCELLI) ed i treni della relazione NOVARA-LAVENO (di competenza della Regione Piemonte);
- ✓ Riorganizzazione del servizio ferroviario regionale su base cadenzata (velocizzazione) della direttrice BIELLA-NOVARA e con termine corsa alla stazione di Novara;
- ✓ Riorganizzazione del servizio festivo sulla direttrice SANTHIÀ-BIELLA-NOVARA con cadenzamento biorario e limitazione del treno festivo SANTHIÀ-BIELLA-PAVIA alla stazione di Novara;
- ✓ Soppressione relazioni BIELLA-ALBENGA, DOMODOSSOLA-ALBENGA, DOMODOSSOLA-SAVONA previste nei fine settimana nel periodo estivo;

²⁸ Così recita la nota citata ricevuta dalla Regione Piemonte.

- ✓ Limitazione a Savona dei treni regionali veloci TORINO-SAVONA-VENTIMIGLIA nel periodo da ottobre ad aprile;
- ✓ Riduzione del servizio sulle linee SFM2 e SFM3 nel mese di agosto con soppressione dei servizi di rinforzo cadenzati a 30 minuti;
- ✓ Sospensione del servizio ferroviario sulla direttrice NOVARA-VARALLO a partire dal mese di settembre 2014;
- ✓ Adeguamento del servizio sull'infrastruttura CUNEO-VENTIMIGLIA da 8 coppie veloci biorarie a 2 coppie dal 8/12/2013 più un servizio spot nei mesi luglio - agosto 2014.

A fronte delle risultanze istruttorie va segnalato come il processo di revisione dei contratti di servizio, ancorché gestiti direttamente dagli Enti di delega con i vettori (fatto salvo il servizio di trasporto su ferro), non risulta aver avuto nel corso dell'esercizio 2014 alcun monitoraggio da parte della Regione. Infatti a fronte di specifica richiesta del 20/05/2015 l'Amministrazione regionale si è limitata a rispondere di aver inviato il 26/06/2013 una nota alle Province in cui si richiedeva alle stesse di seguire le indicazioni di razionalizzazioni già fornite nonché in particolare di non erogare contributi per i servizi di TPL su gomma su sede autostradale di collegamento di nodi già serviti dal sistema ferroviario. Conseguentemente sotto tale profilo la Regione quale ente titolare dei compiti di programmazione, nonché controllo monitoraggio e vigilanza sul TPL, avrebbe indubbiamente dovuto fornire puntuali indicazioni e supporto agli enti delegati al fine di attuare la programmata revisione dei contratti di servizio e verificare periodicamente lo stato di attuazione di quanto previsto in sede di riprogrammazione. Siffatta mancanza di verifica evidentemente non è funzionale all'effettivo raggiungimento degli obiettivi fissati nell'ambito della riprogrammazione.

Si aggiunga altresì che a fronte di ulteriore specifica richiesta del 23/06/2015 circa i contratti di servizio modificati dagli enti delegati a seguito dell'adozione del Piano di riprogrammazione dei servizi di cui all'art. 16 bis, comma 3 del D.L. n. 95/2012, secondo la revisione prevista dalla legge e dallo stesso Piano regionale, anche al fine di conoscere gli eventuali risparmi di spesa derivanti dalla revisione contrattuale, la Regione non ha fornito indicazioni in ordine ai suddetti contratti, dimostrando anzi di non conoscere esattamente le eventuali modifiche delle condizioni economiche contrattuali. Infatti dalla nota di risposta del 03/07/2015 emerge che la Regione solamente con nota del 22 aprile 2015 ha provveduto a richiedere agli enti delegati la trasmissione puntuale di una serie di dati inerenti i contratti di servizio stipulati con le imprese del trasporto

pubblico locale, peraltro non ancora pervenuti all'amministrazione regionale al momento dell'invio della citata nota.

La mancata azione di riscontro e monitoraggio nell'esercizio 2014 dunque ha impedito alla Regione di avere puntuale contezza dell'effettivo onere economico a carico degli enti delegati in virtù dei vigenti contratti di servizio e dunque del costo complessivo del servizio di TPL gestito tramite gli enti delegati.

Tutto ciò ovviamente si riverbera negativamente anche sulla capacità di corretta programmazione della spesa in materia di TPL da parte della Regione Piemonte, posto che la stessa ai sensi dell'art. 16 co. 3 L.R. n. 1/2000, dovrebbe stanziare un fondo capiente idoneo a coprire i costi derivanti dagli accordi di programma e dai contratti di servizio.

3.2 Il contenzioso relativo al settore del trasporto pubblico locale

L'approvazione del Programma triennale 2013/2015 ha portato con sé una scia di ricorsi amministrativi in relazione alle previsioni relative ai tagli delle risorse regionali assegnate agli Enti delegati per il finanziamento del Trasporto Pubblico Locale per l'anno 2013.²⁹

Da quanto già sopra esposto è del resto evidente che in particolare nel 2012 e 2013 la Regione abbia modificato in via unilaterale l'entità delle risorse da assegnare agli enti delegati per il TPL al fine di pervenire ad un contenimento della spesa, anche per effetto delle manovre statali che sono andate in tale direzione.

Oggetto di impugnazione di fronte al Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte è stata la delibera della Giunta regionale del 22/10/2013 n. 18-6536 di approvazione del Programma triennale (e i provvedimenti susseguenti tra cui il Piano di riprogrammazione) la cui efficacia è stata sospesa provvisoriamente con ordinanza cautelare del 30/01/2014 *“in considerazione dell'incidenza delle misure adottate dalla Regione sulle somme dovute per servizi già espletati o in corso di espletamento, della centralità, nella materia in questione, del rispetto del principio della concertazione e della necessità, per provvedimenti come quello in causa, in grado di modificare sensibilmente il sistema dei servizi pubblici (già oggetto di stringenti tagli ai trasferimenti) di*

²⁹ In particolare risultano essere stati proposti ricorsi al T.A.R. per il Piemonte dai seguenti enti: Comune di Torino, Comune di Cuneo, ATAP S.p.A., SCAT scarl, Provincia di Cuneo, Consorzio stabile Granda Bus, COAS Consorzio Astigiano; sono stati altresì proposti ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica da: Comune di Bra, EXTRA To scarl, GTT spa, Confservizi Piemonte-Valle d'Aosta e ANAV sezione regionale Piemonte-Valle d'Aosta. Cfr. D.G.R. 15.12.2014 n. 29-773.

un'approfondita istruttoria, dell'adozione di criteri di calcolo condivisi, nonché di una dettagliata motivazione"³⁰.

Il contenzioso ha altresì investito anche le previsioni contenute nella deliberazione della Giunta regionale n. 25-5760 del 6 maggio 2013, nel contesto dell'allestimento del *"Piano di rientro in materia di trasporto pubblico locale adottato ai sensi dell'art. 11 del Decreto Legge 8 aprile 2013 n. 35"* da presentare per l'approvazione ai Ministeri delle infrastrutture e dei Trasporti e dell'economia e delle finanze nella parte in cui dispone unilateralmente e in aperta violazione di precedenti specifici impegni assunti al riguardo, *"tagli lineari"* tali da verosimilmente comportare la riduzione delle risorse per la Linea 1 della Metropolitana automatica.

Il giudizio innanzi al Consiglio di Stato avverso le ordinanze di sospensione cautelare delle deliberazioni della Giunta regionale promosso dalla Regione Piemonte ha visto gli Enti locali soccombenti; infatti le istanze cautelari sono state respinte in ragione del fatto che è stata *"ritenuta la prevalenza del pregiudizio rappresentato dall'Amministrazione esponenziale degli interessi dell'intera comunità, poiché la sospensione delle deliberazioni impugnate in primo grado porterebbe all'assoluta incertezza sul complesso di tutte le risorse da attribuire alle singole amministrazioni, con la paralisi dei relativi esercizi"* (Consiglio di Stato ordinanza n. 1665/2014)³¹.

La Regione Piemonte peraltro ha ritenuto opportuno addivenire ad una transazione con gli Enti soggetti di delega, volta alla rinuncia dei ricorsi proposti a fronte della corresponsione di euro 12.210.000 complessivi, nell'ambito delle risorse assegnate dalla Direzione Trasporti sul bilancio 2014³² con la deliberazione della Giunta regionale n. 1 – 665 del 27 novembre 2014 *"Variazione delle risorse finanziarie sull'assestamento al bilancio di previsione 2014"*.

Gli schemi transattivi, con le relative risorse da assegnare ai singoli Enti quale compensazione per i servizi minimi a valere sull'esercizio finanziario 2014, sono stati definiti dalla delibera della Giunta regionale n. 29–773 del 15 dicembre 2014³³ che ha previsto altresì l'obbligo della Regione di avviare un procedimento amministrativo volto a ridefinire l'ambito dei Bacini ed a rideterminare le risorse da assegnare a ciascuno per l'anno 2015 e seguenti. Agli Enti soggetti a delega è affidato il compito di corrispondere ai vettori esercenti il servizio di trasporto le relative compensazioni economiche attraverso la stipulazione di appositi contratti.

³⁰ Tar Piemonte ordinanza n. 86/2014.

³¹ Analoghe le conclusioni avverso l'ordinanza TAR n. 76/2014 pronunciata dal Consiglio di Stato con ordinanza 1933/2014; nonché quella avverso il Piano di rientro pronunciata dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 1932/2014.

³² In particolare sull'UPB DB 12041 erano stati integrati preliminarmente i fondi per far fronte alle spese per i servizi di trasporto pubblico locale (deliberazione della Giunta regionale 15 settembre 2014 n. 5 – 304).

³³ Alla delibera è stata data esecuzione con la determinazione n. 269 del 29/12/2014 con il quale sono stati impegnati euro 5.725.092,19 per le Province, euro 3.432.000 per i Comuni, euro 3.000.000 a favore dell'Agenzia per la mobilità metropolitana (AMM).

Occorre osservare come l'apertura del suddetto contenzioso tra la Regione Piemonte e vari enti delegati all'esercizio delle funzioni in tema di trasporto pubblico locale sia oltremodo significativo dell'entità assolutamente ragguardevole delle riduzioni di risorse operate negli ultimi anni dalla Regione, tale al punto da rendere sostanzialmente insostenibile per gli enti locali il sacrificio imposto. Del resto con specifico riferimento alle risorse trasferite alle Province Piemontesi per le funzioni conferite ed il trasporto in particolare la Regione ha confermato *“rispetto al 2010, una riduzione di circa 34 milioni per l'esercizio delle funzioni conferite e una diminuzione di circa 11 milioni dei fondi destinati al finanziamento dell'esercizio delle funzioni provinciale connesse al trasporto locale per un totale di circa 45 milioni di Euro”* sebbene la stessa Regione per giustificare tale esito abbia precisato che ciò sarebbe conseguenza delle minori risorse statali trasferite, il cui fondo nazionale trasporti sarebbe assolutamente sottostimato (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 74 del 19/05/2015, inerente alla *“Indagine sulla situazione finanziaria delle amministrazioni provinciali del Piemonte a seguito della riduzione dei trasferimenti statali e regionali”*). La Regione ha altresì affermato che *“Il combinato disposto di riduzione dei trasferimenti statali alla Regione Piemonte per una media annua di circa 380 milioni rispetto al 2010, della significativa diminuzione dei trasferimenti erariali da compartecipazione all'IVA per più di un miliardo di euro, della necessità di finanziare la spesa sanitaria recuperando criticità pregresse e di gestire l'indebitamento dell'Ente, nel quinquennio 2010-2014 ha determinato l'esigenza di operare alcune scelte di bilancio che sono (anche ma non solo) andate a svantaggio del finanziamento delle funzioni conferite alle Province e, in minor misura, dei servizi di trasporto pubblico locale organizzati dalle Province stesse”*.

Con il raggiungimento degli accordi transattivi la Regione ha proceduto ad arrestare tale progressiva riduzione delle risorse ed ha operato una integrazione delle stesse rispetto a quanto stanziato con il programma triennale di cui alla D.G.R. del 22/10/2013 n. 18-6536, è sì è contestualmente impegnata a ridisegnare i bacini e a rideterminare coerentemente le risorse da attribuire per il trasporto pubblico locale.

E' auspicabile che il nuovo percorso che sembra aver assunto la Regione conduca ad una determinazione condivisa con gli enti delegati delle risorse necessarie, ovviamente alla luce delle imprescindibile esigenza di razionalizzazione della spesa, pur tuttavia nel rispetto delle previsioni legislative regionali che prevedono un coinvolgimento degli enti delegati ed in coerenza con il principio fondamentale per cui alla funzione delegata deve accompagnarsi il trasferimento di risorse economiche adeguate a garantire l'effettivo ed integrale esercizio della stessa.

4. Il quadro finanziario di riferimento

Il settore dei trasporti pubblici locali è stato coinvolto nel corso degli ultimi esercizi da un disavanzo che risulta trovare le sue cause nelle politiche gestionali della programmazione finanziaria. La Regione, infatti, con le sue politiche di bilancio volte a presidiare in via prioritaria la stabilità del sistema sanitario, ha assegnato sempre meno risorse alla copertura delle spese per i trasporti regionali, ponendo a repentaglio pertanto l'equilibrio finanziario già minato dalla diminuzione dei trasferimenti da parte dello Stato alle Regioni (diminuzione avviata dai provvedimenti 'anti-crisi' adottati a livello centrale a partire dal 2010-2011). Del resto nel Piano di Rientro approvato il 29/07/2013 la Regione ha espressamente affermato che il disavanzo nel settore *“non è derivato da cause strutturali di sistema, ma da manovre finanziarie regionali necessarie per far fronte ai deficit di bilancio in ambito sanitario”*.

La contrazione dei conferimenti al settore del trasporto determina un notevole impatto nei confronti degli altri attori del processo: nello specifico gli Enti soggetti di delega che, avendo in carico la stipula dei contratti di servizio con le aziende di trasporto sulla base delle risorse trasferite dalla Regione (in esecuzione degli Accordi di programma e sulla base delle linee programmatiche del Piano triennale) per l'area di loro pertinenza, si vedono costretti a gestire il servizio con minori risorse e ad una riprogrammazione del servizio per adeguarne i costi.

Un'analisi dell'impatto dei minori trasferimenti statali e regionali verso le Province è stata effettuata dalla Sezione che nel già citato referto *“Indagine sulla situazione finanziaria delle amministrazioni provinciali del Piemonte a seguito della riduzione dei trasferimenti statali e regionali”* approvato con delibera n. 74 del 19 maggio 2015, con riguardo al solo trasporto pubblico locale, ha messo in evidenza che dal 2010 al 2014 vi è stata una riduzione di risorse assegnate alle Province di oltre 10 milioni di euro³⁴.

Le minori risorse assegnate nel biennio 2011-2012, rispetto a quanto previsto dalla programmazione, hanno generato un disavanzo di risorse che, al 31 dicembre 2012, risultava essere pari a 290 milioni di euro, di cui circa 159 milioni di euro per i servizi su gomma, come stabilito dagli accordi di programma sottoscritti con gli Enti soggetti di delega, e circa 131 milioni di euro per i servizi su ferro come da contratto di servizio. La somma è stata gravata di una quota previsionale ulteriore pari a 60 milioni di euro a fronte dell'impossibilità di modificare gli assetti

³⁴ Il Referto mette in luce per le Province piemontesi e la Città Metropolitana di Torino (già Provincia di Torino) il quadro dei trasferimenti statali e regionali in chiave analitica e dettagliata per tutte le funzioni trasferite dalla Regione ivi incluso il servizio di trasporto pubblico locale; si veda sul punto il capitolo 2, paragrafo. 2.2. pag. 53 e ss. dell'” *Indagine sulla situazione finanziaria delle amministrazioni provinciali del Piemonte a seguito della riduzione dei trasferimenti statali e regionali*” approvata dalla Sezione regionale per il controllo per il Piemonte con delibera n. 74/2015 del 19 maggio 2015.

finanziari nel corso dell'esercizio 2013, portando pertanto il disavanzo finanziario totale complessivo ad un valore di 350 milioni di euro³⁵.

Il disavanzo nel settore del TPL si crea dunque a partire dall'esercizio 2011, risultando il 2010 l'ultimo anno nel corso del quale sono state stanziare risorse tendenzialmente adeguate. Conseguentemente proprio al fine di operare un significativo raffronto degli ultimi esercizi connotati dal drastico abbattimento di risorse con la situazione precedente, nelle tabelle seguenti sono riportati i dati a partire dall'esercizio 2010.

Lo scenario finanziario di riferimento per i servizi di trasporto pubblico locale ha seguito, nello storico, il seguente andamento:

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE				
	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Impegni	Pagamenti competenza
2010	656.812.468,70	656.112.468,70	634.750.042,19	358.984.980,81
2011	580.670.240,06	580.670.240,06	372.627.123,08	334.640.412,22
2012	687.811.870,00	512.811.870,00	512.762.577,39	354.968.619,86
2013	657.548.877,00	672.144.945,40	552.206.338,57	410.917.969,21
2014	529.000.000,00	539.969.124,06	539.902.506,64	413.293.135,24

Fonte: Regione Piemonte - Direzione Opere pubbliche, Difesa del Suolo, montagne, foreste, Protezione Civile, Trasporti e Logistica
Elaborazione: Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Le somme inizialmente stanziare per finanziare il trasporto regionale piemontese a partire dal 2010 mostrano un oscillamento tendenzialmente al ribasso, con una sostanziale conferma relativa delle quote individuate in sede previsionale (eccezione fatta per l'esercizio 2012 dove le previsioni al rialzo sono state di fatto decurtate sensibilmente in sede di assegnazione definitiva per un importo pari a euro 175.000.000).

Gli stessi impegni negli anni presentano una riduzione nel corso degli esercizi finanziari rispetto a quanto avvenuto nel 2010; particolarmente significativa la quota inerente al 2011, dove sono stati impegnati euro 262.122.919,11 in meno rispetto al 2010 (- 41%); nel 2012 si registra una contrazione degli impegni dell'ordine del 19%, mentre nel corso del 2013 pur registrandosi un - 13% rispetto al 2010, si verifica un leggero incremento rispetto all'anno precedente (+7,7%);

³⁵ Il piano di rientro approvato con D.G.R. n. 11-6177 del 29.07.2013 illustra le quote di riferimento. Il piano di rientro è oggetto di trattazione al successivo punto 4.2.

infine nel corso del 2014 gli impegni diminuiscono nuovamente anche rispetto all'anno antecedente e registrano un - 15% rispetto al 2010.

Analizzando brevemente l'andamento della spesa relativamente alle voci che compongono le aree gestionali del trasporto pubblico locale, nello specifico Gomma, Ferro e Agenzia per la mobilità metropolitana (più una voce in cui sono aggregati i capitoli di spesa per l'assistenza informatica, i disavanzi del trasporto pubblico locale relativi al 1997, la promozione) non può che constatarsi come la contrazione delle quote per la copertura dei relativi costi abbia creato un disavanzo rilevante. Si noti da subito che particolarmente significativo risulta la contrazione delle risorse impegnate per il trasporto su gomma, gestito integralmente dagli enti delegati, ovvero fondamentalmente dalle Province nonché da Comuni.

Nel dettaglio la tabella seguente illustra le somme stanziare, impegnate e pagate relativamente al servizio su gomma:

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE				
GOMMA				
	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Impegni	Pagamenti competenza
2010	197.889.966,70	197.560.040,20	197.560.040,20	85.111.263,32
2011	178.160.677,88	181.905.657,75	123.218.355,02	109.083.597,26
2012	190.072.379,57	161.277.910,07	161.251.568,89	129.473.252,04
2013	194.510.000,00	175.350.667,80	156.081.069,98	92.904.035,79
2014	140.498.139,00	144.573.648,63	144.518.777,36	111.962.704,17

Fonte: Regione Piemonte - Direzione Opere pubbliche, Difesa del Suolo, montagne, foreste, Protezione Civile, Trasporti e Logistica
Elaborazione: Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Verificando gli stanziamenti definitivi rispetto alle previsioni iniziali, mentre per gli anni 2010 e 2011 vi è una sostanziale conferma (con lieve incremento per euro 3.744.979,87 per l'esercizio 2011), per il successivo biennio si registra una significativa riduzione (-15% per il 2012 e -10% per il 2013) tuttavia mentre nel 2012 gli impegni sono sostanzialmente equivalenti agli stanziamenti, nel 2013 le somme impegnate sono pari solo al 89% degli stanziamenti definitivi.

Per quanto concerne il trasporto pubblico locale su gomma, che è gestito esclusivamente dagli enti delegati dalla Regione (escludendo la gestione di competenza di AMM), emerge in tutta la sua

evidenza la radicale riduzione degli stanziamenti e segnatamente degli impegni sui relativi capitoli di bilancio (148558, 153708, 175859, 178733).

Infatti, oltre al vero e proprio tracollo dell'ammontare degli impegni del 2011 (- 37% rispetto al 2010), nei successivi anni (pur a fronte di un incremento rispetto al crollo verificatosi nel 2011) si assiste comunque ad una significativa riduzione degli impegni rispetto al 2010, risultando somme impegnate pari rispettivamente a -18% nel 2012, -21% nel 2013 e -27% nel 2014.

Con riferimento al servizio ferroviario le quote di riferimento sono le seguenti:

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE				
FERRO				
	Stanziamiento iniziale	Stanziamiento definitivo	Impegni	Pagamenti competenza
2010	199.661.000,00	199.661.000,00	199.660.999,99	118.409.596,59
2011	172.180.957,03	171.740.957,03	111.745.547,39	88.761.135,48
2012	194.020.597,02	94.339.888,82	94.334.831,23	32.160.280,10
2013	145.000.000,00	195.919.738,01	151.939.197,11	111.713.486,03
2014	152.147.483,61	172.065.667,14	172.065.667,13	137.703.257,51

Fonte: Regione Piemonte - Direzione Opere pubbliche, Difesa del Suolo, montagne, foreste, Protezione Civile, Trasporti e Logistica
Elaborazione: Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per il Piemonte

In relazione alle somme impegnate per il trasporto su ferro nel corso degli ultimi anni occorre evidenziare che vi è stato un drastico crollo nel 2011 (-44% rispetto al 2010) e ancor più pronunciato nel 2012 (-52% rispetto al 2010). Successivamente gli impegni sono aumentati, rispetto al precedente biennio, in particolare nel corso del 2013 gli stessi sono risaliti a 151 milioni pur risultando comunque inferiori rispetto al 2010 in misura pari a circa il 24%, mentre nel 2014 sono risultati pari a 172 milioni ovvero pari al 86% della somma impegnata nel 2010.

Va al riguardo osservato che la Regione Piemonte con la deliberazione della Giunta Regionale 27 giugno 2011, n. 16-2262 in sede di affidamento a Trenitalia S.p.A. della gestione dei servizi ferroviari di interesse regionale per il periodo 2011-2016 ed approvazione del relativo contratto di servizio aveva previsto oneri finanziari per i servizi ferroviari per il 2011 per oltre 240 milioni di euro (240.514.498,38) di cui oltre euro 176 milioni per il contratto di servizio stipulato dalla Regione con Trenitalia e circa 64 milioni per i contratti ferroviari stipulati dall'Agenzia per la mobilità metropolitana (di cui 23 milioni per contratto con GTT S.p.A. e circa 41 per il contratto con Trenitalia). A fronte di tali previsioni, come sopraesposto, tuttavia gli impegni inerenti ai

servizi ferroviari gestiti dalla Regione con Trenitalia sono stati pari a 111 milioni. Per gli anni successivi era stato previsto dalla L.R. n. 25/2010 (finanziaria per il 2011) lo stanziamento di risorse disponibili per i contratti ferroviari: per il 2012 di euro 252 milioni, per il 2013 di 255 milioni e per il 2014 di euro 260 milioni. Tuttavia nel corso del 2012 sui relativi capitoli (n. 112718, 112773 e 170534) sono stati impegnati solamente 130 milioni di euro (130.224.599,18); anche nel 2013 e nel 2014 sono state impegnate somme ben inferiori rispetto a quelle originariamente previste in sede di affidamento del servizio, risultando impegni di euro 210 milioni nel 2013 (210.006.951,56) e di euro 241 milioni nel 2014 (241.908.183,53).

Gli importi di riferimento per le quote a carico dell'Agenzia per la mobilità metropolitana hanno assunto negli anni i seguenti valori:

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE				
AGENZIA PER LA MOBILITA' METROPOLITANA				
	Stanziamento Iniziale	Stanziamento definitivo	Impegni	Pagamenti
2010	257.393.872,00	256.987.798,50	235.631.132,00	155.445.883,50
2011	229.035.055,40	225.053.575,53	136.590.099,03	136.590.099,03
2012	302.446.579,49	256.151.757,19	256.133.863,35	192.535.864,65
2013	317.808.877,00	295.548.471,19	238.871.749,22	205.927.705,13
2014	236.044.377,39	222.189.895,95	222.189.895,95	162.676.357,56

Fonte: Regione Piemonte - Direzione Opere pubbliche, Difesa del Suolo, montagne, foreste, Protezione Civile, Trasporti e Logistica
Elaborazione: Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Nel corso degli esercizi a fronte di stanziamenti iniziali concernenti le spese dell'Agenzia per la Mobilità Metropolitana le quote confermate in via definitiva mostrano una riduzione costante. Inoltre le somme impegnate, dopo aver registrato un crollo nel corso del 2011 ed un netto incremento nel corso del 2012, registrano una progressiva contrazione nel corso dell'ultimo biennio (-7% nel 2013 e -13% nel 2014). Per quanto concerne specificamente il capitolo inerente i contratti di servizi ferroviari (170534), dopo la stipula dei nuovi contratti di servizio del 2011, a fronte della previsione dell'onere finanziario in euro 64 milioni (64.069.406,42)³⁶ nel 2011 e 2012 vengono impegnati solamente poco più di 35 milioni (rispettivamente 35.503.930,48 e 35.889.767,95), mentre nel 2013 gli impegni sono pari a euro 58 milioni (58.067.754,45) e nel 2014

³⁶ Cfr. D.G.R. 27/06/2011 n. 16-2262

sono euro 69 milioni (69.842.516,39). Per quanto concerne invece il capitolo inerente i servizi su gomma di competenza dell'Agenzia (n. 171361) a fronte di impegni di appena euro 100 milioni (100.211.278,15) del 2011, pur a fronte di stanziamenti iniziali individuati nell'ordine di euro 168 milioni, nel 2012 vengono impegnate somme per euro 219 milioni (219.375.969,50), mentre nel 2013 gli impegni si riducono a euro 180 milioni (180.588.994,77) ed infine nel 2014 ammontano ad euro 152 milioni (152.347.379,56). Per quest'ultimo capitolo, a differenza di quello inerente il trasporto su ferro, dopo il 2012, si registra un trend di significativa riduzione, analogamente a quanto accaduto agli impegni sui capitoli del trasporto su gomma gestito da province e comuni.

4.1 L'andamento della spesa per l'esercizio 2014

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE			
Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Impegno	Pagamenti competenza
GOMMA			
140.498.139,00	144.573.648,63	144.518.777,36	111.962.704,17
FERRO			
152.147.483,61	172.065.667,14	172.065.667,13	137.703.257,51
AGENZIA PER LA MOBILITA' METROPOLITANA			
236.044.377,39	222.189.895,95	222.189.895,95	162.676.357,56
ALTRE			
310.000,00	1.139.912,34	1.128.166,20	950.816,00
TOTALE			
529.000.000,00	539.969.124,06	539.902.506,64	413.293.135,24

Fonte: Regione Piemonte - Direzione Opere pubbliche, Difesa del Suolo, montagne, foreste, Protezione Civile, Trasporti e Logistica

Elaborazione: Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per il Piemonte

In sede di bilancio di previsione 2014 la Regione ha inizialmente previsto per il trasporto su gomma un importo pari a euro 140.498.139 che ha subito, in sede di stanziamento definitivo, un incremento pari a euro 4.075.509,63. Verificando la copertura in entrata rispetto ai relativi capitoli di spesa (trattasi dei servizi minimi per i Comuni e le Province ivi compresi quelli per la circolazione dei disabili) si evince come il finanziamento sia a carico integrale di risorse regionali "indistinte", per le quali, come noto, l'amministrazione non individua specifici capitoli di entrata (in quanto sono coperti da risorse ad entità variabile quali l'addizionale regionale). Questa tecnica

gestionale, se da un lato nelle intenzioni regionali offre il vantaggio della flessibilità, dall'altro mina l'effettiva copertura della spesa non focalizzando chiaramente il capitolo di entrata deputato a finanziarla.

In relazione agli impegni pari ad euro 144.518.777,36 relativi al servizio su gomma gli stessi sono sostanzialmente allineati agli stanziamenti definitivi, mentre i pagamenti, ammontanti a euro 111.962.704,17 sono pari circa al 77% degli impegni.

Le considerazioni sopra esposte sono pertinenti anche relativamente al servizio dei trasporti ferroviari in relazione ai quali a seguito di un aumento degli stanziamenti definitivi rispetto alle previsioni iniziali, pari a euro 19.918.183,53, si registra di fatto una loro totale coincidenza rispetto agli impegni, a fronte invece di pagamenti pari al 80% delle somme impegnate.

Il servizio ferroviario, le cui spese derivano dai contratti di servizio stipulati con Ferrovie dello Stato, sono finanziati con risorse statali vincolate per un importo complessivo pari a 241.908.183,53³⁷ di cui euro 172.065.667,14 destinati direttamente al finanziamento delle spese contratte per detta società, mentre la differenza pari a euro 69.842.516,39³⁸ ha finanziato la stessa spesa per il tramite dell'Agenzia per la Mobilità Metropolitana.

L'andamento delle spese relative all'Agenzia per la Mobilità Metropolitana mostra invece una flessione rispetto agli stanziamenti iniziali: da una previsione di euro 236.044.377,39 si è passati ad uno stanziamento definitivo pari a euro 222.189.895,95 con una sensibile diminuzione di euro 13.854.481,44; la somma stanziata coincide altresì perfettamente con l'ammontare delle somme complessivamente impegnate, mentre i pagamenti sono circa pari al 73% di quanto impegnato.

I capitoli di spesa riferiti alla voce "Altre" nella tabella sopra riportata (che aggregano gli stanziamenti relativi ai disavanzi di esercizi pregressi³⁹ nonché le spese relative all'assistenza informatica e alla comunicazione relativamente al trasporto pubblico locale per un totale previsionale di euro 310.000,00, aumentato a euro 1.139.912,34 in via definitiva) sono finanziati da capitoli di entrata statali non capienti⁴⁰. In sede di bilancio detti capitoli di spesa vedono uno stanziamento definitivo pari a euro 1.139.912,34 discostandosi rispetto a minori impegni per euro 11.746,14 (che ammontano pertanto a euro 1.128.166,20).

³⁷ Si vedano le entrate, titolo II "Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti", capitolo entrata 26155 "Assegnazione di fondi dallo Stato per il finanziamento del decentramento amministrativo in materia di trasporto pubblico locale ai sensi del D. Lgs. n. 422/97 - funzioni conferite".

³⁸ Nello specifico la quota impegnata sulle spese del titolo I "Spese correnti", capitolo 170534 "Spesa per l'esercizio dei servizi di trasporto ferroviario regionale locale trasferito all'AMM - funzioni conferite".

³⁹ In particolare i disavanzi di Comuni, Comunità Montane, Agenzie pubbliche e private relativamente al 1997.

⁴⁰ Le somme accertate sulle entrate per il 2014 sul titolo II "Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti", capitolo 24235 "Assegnazione di fondi provenienti dallo Stato per il finanziamento dei disavanzi di esercizio relativi all'anno 1997 delle aziende nel settore del trasporto pubblico (art. 12, comma 1, della legge 7 dicembre 1999 n. 472) sono pari a zero.

La spesa destinata dalla Regione al finanziamento del trasporto pubblico locale per l'anno 2014 risulta trovare la sua cornice nel Programma triennale 2013-2015 che aveva stimato una spesa corrente complessiva di euro 523 milioni (oltre a 90 milioni destinati alla copertura del deficit pregresso) e coerentemente le previsioni iniziali avevano previsto una spesa di euro 529 milioni, poi divenuta in via definitiva pari ad euro 539 milioni⁴¹. In sede previsionale dunque la Regione al fine di individuare l'entità delle risorse da stanziare per il TPL si basa sulle indicazioni del citato atto programmatico triennale che ha provveduto a quantificare la spesa che sarebbe stata necessaria a far fronte al fabbisogno regionale in tema di trasporto. Occorre tuttavia evidenziare che la spesa complessiva stimata (e stanziata altresì nell'esercizio 2014) non risulta tener in alcun conto dei vincoli contrattuali attualmente assunti dagli enti delegati in virtù dei contratti di servizio. In particolare va osservato che pur tuttavia la Regione in sede di individuazione delle risorse da stanziare, mentre per il trasporto ferroviario conosce e ovviamente dovrebbe tenere altresì conto degli obblighi economici esistenti nei confronti di Trenitalia in virtù dei contratti dalla stessa direttamente gestiti, per quanto concerne il trasporto su gomma non risulta operare alcun tipo di considerazione circa gli obblighi economici attualmente gravanti sugli enti delegati nella gestione del servizio di TPL. Invero sarebbe necessario che la Regione in sede previsionale potesse contare sulla puntuale conoscenza delle risorse necessarie a far fronte agli impegni economici già assunti dagli enti delegati, tenuto altresì conto del fatto che l'art. 16 co. 3 L.R. n. 1/2000 prevede che il fondo regionale deve far fronte agli oneri derivanti altresì dai contratti di servizio. Del resto se con il Piano regionale di riprogrammazione del servizio tutti i soggetti coinvolti nella gestione del TPL (tra cui gli enti delegati) dovranno addivenire ad una riduzione complessiva dei costi, tuttavia in fase di primo avvio della riprogrammazione la Regione dovrebbe essere puntualmente a conoscenza dei contratti di servizio stipulati dagli enti delegati e dei conseguenti obblighi economici al fine di poter procedere ad una programmazione della spesa consapevole dell'onere vigente e poter verificare conseguentemente l'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati in sede di riprogrammazione del servizio.

Dalle risultanze istruttorie invero non è emerso che la Regione sia munita del detto patrimonio conoscitivo ed in particolare non risulta affatto che la stessa sia a conoscenza degli effetti della revisione contrattuale (e dei relativi risparmi) che dovrebbe essere in atto da parte di tutti gli enti

⁴¹ Va tuttavia evidenziato che rispetto alle previsioni del Programma triennale 2013-2015, pur essendo stata definitivamente impegnata per l'anno 2014 una somma superiore all'assegnazione complessiva stimata di euro 523 milioni (differenza di circa 16 milioni), tuttavia per il trasporto su gomma a fronte di una assegnazione programmata di euro 267,8 milioni la somma definitivamente stanziata ed impegnata sui relativi capitoli (n. 148558, 153708 e 171361) è stata decisamente inferiore pari complessivamente a euro 249,8 milioni (249.865.327,31) con una differenza negativa pari a circa 18 milioni di euro. Anche sotto tale profilo pertanto la spesa relativa al servizio su gomma pare essere stata penalizzata.

delegati. Ciò ovviamente non può che ripercuotersi negativamente sia sotto il profilo programmatico che sotto il profilo della verifica dei risultati raggiunti.

4.2 Il Piano di rientro ex decreto legge n. 35/2013

Nel corso del 2013 il legislatore d'urgenza con il Decreto Legge 8 aprile 2013 n. 35 (convertito con modificazione in Legge 6 giugno 2013, n. 64) nell'ambito di un intervento che si è occupato dei pagamenti dei debiti scaduti della pubblica amministrazione nonché dell'equilibrio finanziario degli enti territoriali (e del relativo versamento di tributi locali) ha introdotto una misura straordinaria per la Regione Piemonte per rimuovere lo squilibrio finanziario derivante dai debiti pregressi a carico del bilancio regionale inerenti il servizio di trasporto pubblico locale su gomma e ferro. In particolare l'art. 11 comma 6 del citato Decreto Legge ha assegnato alla Regione il compito di adottare un *Piano di rientro* da sottoporre all'approvazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'economia e delle finanze.

La Regione Piemonte ha approvato il *Piano di rientro* con la deliberazione della Giunta regionale n. 11-6177 del 29 luglio 2013.

Il suddetto *Piano* ha quale fonte di finanziamento iniziale altresì le risorse relative al Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui alla delibera CIPE n. 1 dell'11 gennaio 2011⁴² nel limite massimo di 150 milioni di euro⁴³. Occorre evidenziare che il Piano di rientro ha previsto una serie di interventi di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale su ferro e su gomma, compresi i servizi a domanda debole, includendo sotto questo profilo una serie di misure da approvarsi con il Piano di riprogrammazione di cui all'art. 16 bis Decreto Legge n. 95/2012.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle Finanze, con Decreto del 11 settembre 2014 (registrazione Protocollo n. 0000369) ha approvato, salvo l'esito del contenzioso giurisdizionale avviato dagli Enti locali contro il Piano di triennale 2013/2015, il *Piano di rientro* il cui quadro finanziario, volto a sanare il grave squilibrio dei saldi relativi al trasporto pubblico locale, è stato ripartito sugli esercizi finanziari delle annualità 2013–2015 secondo i seguenti importi:

	ANNO 2013	ANNO 2014	ANNO 2015
Ripiano per esercizio dei 350 milioni di debiti pregressi Ferro e Gomma	150 milioni di euro	90 milioni di euro	110 milioni di euro

Fonte: Regione Piemonte

⁴² Con la delibera citata sono stati approvati gli “Obiettivi, criteri e modalità di programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate e selezione ed attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013”.

⁴³ Questa la previsione del comma 7 dell'art.11 del Decreto Legge n. 35/2013.

La Regione infatti ha accumulato un debito pregresso in relazione al servizio di trasporto pubblico locale pari a 350 milioni di euro, così ripartito: 290 milioni di euro di debito complessivo (159 milioni di euro relativi ai servizi su gomma e 131 milioni di euro relativi ai servizi su ferro) con l'aggiunta di una quota previsionale di ulteriore debito di 60 milioni di euro (suddivisi in 30 milioni di euro per i servizi su gomma e 30 milioni di euro per i servizi su ferro) stante l'impossibilità di procedere a nuove assegnazione nel corso dell'esercizio 2013:

	DEBITI PREGRESSI 2010/2013
Debito al 31.12.2012 Ferro e Gomma	290 milioni di euro
Debito al 30.06.2013 Ferro e Gomma	60 milioni di euro
Totale Debiti pregressi Ferro e Gomma	350 milioni di euro

Fonte: Regione Piemonte

Occorre peraltro evidenziare che sul conto del patrimonio della Regione per l'esercizio 2013 tra le passività fuori bilancio di cui si è disposta la copertura del bilancio pluriennale 2014-2016 figura l'importo di 320.000.000⁴⁴ cioè la differenza tra l'ammontare complessivo del disavanzo (350 milioni di euro) e l'impegno per l'esercizio 2013 sui capitoli relativi al trasporto pubblico locale pari a euro 30.061.393,17.

Infatti le "Passività pregresse relative al trasporto pubblico locale" sono state posticipate al 2014 e al 2015 per una ulteriore somma di euro 120.000.000,00, posto che a fronte dell'originaria copertura prevista per il 2013 per l'importo di euro 150.000.000,00 sono stati impegnati come detto solamente circa 30 milioni.

Invero come già posto in rilievo da questa Sezione in sede di giudizio di parificazione del rendiconto 2013 con la deliberazione n. 237/2014, benché la Regione fosse stata autorizzata ad utilizzare per il 2013 le risorse assegnate del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui alla delibera CIPE n. 1 del 11/01/2011 nella misura di euro 150 milioni, tuttavia *"sul capitolo di entrata n. 26520/2013 non è stato accertato alcun credito a valere su quanto disposto dall'articolo 11 comma 7 del D.L. n. 35/2013, in assenza di apposito Decreto ministeriale di finanziamento"*. Conseguentemente in seguito con la Legge regionale 1 dicembre 2014, n. 19 di "Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie" è stata prevista la copertura della

⁴⁴ Sul punto cfr. Giudizio di parifica del rendiconto generale della Regione Piemonte per l'esercizio finanziario 2013 – Cap. I par. 2 e Cap IV par. 8.

complessiva somma di euro 320.000.000,00 con suddivisione delle quote uguali di euro 160.000.000,00 per il 2014 ed il 2015, a fronte dell'originaria previsione contenuta nel piano di rientro che prevedeva per tale biennio la copertura di euro 200 milioni (di cui euro 90 milioni per il 2014 ed euro 110 per il 2015).

Con riferimento all'esercizio 2014 va tuttavia evidenziato che pur a fronte di una previsione di euro 160 milioni per la copertura delle suddette passività pregresse del trasporto pubblico locale, tuttavia risultano essere stati impegnati solamente euro 90 milioni, con una significativa differenza di euro 70 milioni. In sostanza la Regione, pur avendo previsto uno stanziamento più elevato, si è limitata ad impegnare nel corso del 2014 le somme che costituivano oggetto dell'originaria suddivisione del piano di rientro. Infatti anche nel 2014 sul capitolo di entrata n. 26520 denominato “Svincolo risorse del Fondo per lo sviluppo e coesione di cui alla delibera CIPE n. 1/2011 per il finanziamento del piano di rientro dai debiti pregressi a carico del bilancio regionale inerenti i servizi di trasporto pubblico locale (art. 11 del D.L. n. 35/2013)” non è stata accertata alcuna somma.

In ragione di ciò dovrebbe trovare necessariamente copertura la differenza dell'anno in questione pari a euro 70 milioni.

Si aggiunga tuttavia che nel conto del patrimonio di cui al D.D.L. approvato dalla Giunta regionale in relazione alla voce “Passività pregresse trasporto pubblico locale” a fronte di un'indicazione corretta della consistenza delle passività al 01/01/2014 pari ad euro 320.000.000,00 figura una variazione in diminuzione di euro 137.966.635,36, che non trova riscontro nel conto del bilancio ove risultano impegnate somme solo per euro 90 milioni. Conseguentemente è stata posta in evidenza tale incongruenza alla Regione Piemonte che in sede di deduzioni pervenute in data 08/10/2015 ha fornito una nuova tabella delle passività pregresse riferendo che *“al fine di allineare le poste al 31/12/2014, l'importo indicato in diminuzione corrisponde ai pagamenti effettuati in competenza 2014 sui capitoli dell'UPB DB12041 riportanti la dicitura "Quota regionale rientro TPL", pari ad 90.000.000,00, incrementati di euro 47.966.635,36 a titolo di rettifica dell'importo iniziale allo 01/01/2014.”*

A seguito dell'udienza di contraddittorio del 12/10/2015 la Regione si è riservata di giustificare la rettifica di cui sopra di euro 47.966.635,36. Successivamente con nota pervenuta in data 14/10/2015 la Regione ha riferito che *“nel corso del 2013 venivano pagati vari importi, indicati dalla Direzione Trasporti come riferiti al piano di rientro 2013, peraltro a valere su generali capitoli di bilancio 2013, ossia non riservati al pagamento del Piano di rientro TPL. Tale importo, calcolato per differenza fra il piano originario e quanto di seguito indicato è pari a euro 78.587.747,42. Nella Legge*

regionale n. 18 del 14 novembre 2014 “Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2013, allegato A, “Conto generale delle passività patrimoniali” si riportava al rigo “passività pregresse TPL” l'importo iniziale sopra visto pari a euro 370.000.000,00 quindi variazioni in diminuzione per euro 50.000.000 e così il valore finale pari a euro 320.000.000,00. Alla luce di quanto sopra riportato, la variazione in riduzione avrebbe dovuto essere pari a euro 98.587.747,42 (ossia la somma fra euro 20.000.000,00 per rettifica correttiva e euro 78.587.747,42 per pagamenti effettuati) così residuando a fine 2013 l'importo di euro 271.412.252,58.”

Da quanto riferito con la citata nota risulta dunque che la Regione Piemonte nel corso del 2013, a differenza di quanto riferito in occasione del giudizio di parifica del rendiconto 2013 ove risultavano impegni su capitoli dedicati per un importo di euro 30.061.393,17 (cfr. decisione n.237/2014, pag. 10-11 della annessa relazione), per fare fronte ai debiti derivanti dal piano di rientro ha effettuato pagamenti totali per euro 78.587.747,42 attingendo ai capitoli generali del TPL (peraltro non specificati) assegnati alla Direzione generale Trasporti.

In questo modo pertanto la Regione ha posto in essere una grave irregolarità risultando che: o ha tratto le risorse per i pagamenti da capitoli che contenevano risorse in eccesso rispetto alle esigenze della Direzione con conseguente indubbia problematica in ordine alla corretta programmazione dei fabbisogni finanziari della Direzione, oppure se sui suddetti capitoli non è stato allocato un eccesso di risorse allora così operando la Regione ha contribuito a creare debiti fuori bilancio, posto che l'indebito utilizzo di risorse per far fronte a debiti pregressi ha chiaramente privato i servizi ordinari di trasporto pubblico dell'esercizio 2014 dell'effettiva copertura di spesa che avrebbe dovuto essere garantita dagli ordinari capitoli della Direzione.

Tornando all'analisi dell'esercizio 2014 occorre osservare, come evincibile dalla sottostante tabella riepilogativa, che risultano essere state impegnate somme per la copertura dei debiti pregressi per un limitato importo di euro 90 milioni (equivalente ai pagamenti effettuati) che sono riferite alle risorse prettamente regionali, mentre in ordine ai fondi di provenienza statale, inizialmente previsti in euro 119.796.860,59 poi stanziati in via definitiva nella misura di euro 72.391.483,95, non è stato effettuato alcun impegno atteso che - come già detto - non è stato effettuato alcun accertamento sul relativo capitolo di entrata (26520).

Sotto tale ultimo profilo occorre dunque evidenziare che l'ulteriore posticipazione al 2015 ed anni successivi dell'integrale copertura delle passività pregresse del trasporto pubblico locale appare essere dovuta alla mancata adozione del decreto ministeriale volto a erogare alla Regione Piemonte le somme previste dall'art. 11 Decreto Legge citato, sicché è evidente che sino a quando la Regione non riuscirà ad ottenere l'effettiva attribuzione delle risorse statali in questione, per il

completo finanziamento del piano di rientro varato nel 2013, difficilmente potrà essere completata l'operazione di saldo dei debiti pregressi in questione.

FONDI REGIONALI			
Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Impegno	Pagamenti competenza
90.000.000,00	90.000.000,00	90.000.000,00	90.000.000,00
FONDI STATALI			
Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Impegno	Pagamenti competenza
119.796.860,59	72.391.483,95	0,00	0,00

Fonte: Regione Piemonte - Direzione Opere pubbliche, Difesa del Suolo, montagne, foreste, Protezione Civile, Trasporti e Logistica
Elaborazione: Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per il Piemonte

In definitiva alla luce di quanto riferito nelle deduzioni del 08/10/2015 e del 14/10/2015 emergerebbe dunque che la Regione avrebbe pagato nel corso del 2013 l'importo di euro 78.587.747,42 (in luogo dei 30.061.393,17) sicché sommando i 90 milioni del 2014, residuerebbe un debito di cui al Piano di rientro al 31/12/2014 di euro 181.412.252,58 (pari ad euro 271.412.252,58 al 01/01/2014). Conseguentemente posto che la Regione con la Legge regionale 1 dicembre 2014, n. 19 di “Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie” aveva previsto la copertura della complessiva somma di euro 320.000.000,00 con suddivisione delle quote uguali di euro 160.000.000,00 per il 2014 ed il 2015, fermo restando la copertura per il 2015 della detta somma di € 160 milioni, per il 2014 risulta comunque mancare una differenza di euro 21.412.252,58 (*rectius* di euro 22.033.364,64 alla luce della consistenza al 31/12/2014 della relativa voce nel conto del patrimonio) in relazione alla quale non è stata fornita alcuna copertura.

In ogni caso va ribadito che la riferita operazione di pagamento del 2013 di circa 78 milioni attingendo a capitoli non dedicati ai debiti pregressi, è suscettibile di aver a sua volta generato un ulteriore debito (fuori bilancio) per i servizi del trasporto pubblico del 2013, in relazione al quale la Regione deve provvedere con immediatezza ad operare le opportune verifiche e a dare evidenza e copertura al possibile nuovo debito pregresso. In ogni caso qualora non fosse stato generato ulteriore debito per sovrabbondanza di risorse stanziare sui capitoli generali della Direzione Trasporti la Regione dovrebbe tenere conto di tale grave anomalia nella programmazione finanziaria e procedere di conseguenza ad un'attività programmatica che sia aderente alle reali

esigenze della Direzione provvedendo a stanziamenti basati su stime attendibili, oltre che in conformità alla previsioni della citata L.R. n. 1/2000.

5. CONCLUSIONI

Alla luce delle verifiche effettuate sul Trasporto Pubblico Locale gestito dalla Regione Piemonte è emerso, con riferimento agli obiettivi fissati nel Programma triennale regionale 2013-2015, nonché nel Piano di riprogrammazione dei servizi di cui all'art. 16 bis, comma 3 del D.L. n.95/2012, che il processo di revisione dei contratti di servizio, ancorché gestiti direttamente dagli Enti di delega con i vettori (fatto salvo il servizio di trasporto su ferro), non risulta aver avuto alcun monitoraggio da parte della Regione nel corso dell'esercizio 2014, emergendo di contro che la Regione non è a conoscenza delle eventuali modifiche alle condizioni economiche contrattuali.

E' risultato in particolare che la **Regione non ha puntuale contezza dell'effettivo onere economico sostenuto nel 2014 dagli enti delegati in virtù dei vigenti contratti di servizio** e dunque del costo complessivo del servizio di TPL gestito tramite gli enti delegati, con conseguente **negativa incidenza circa le capacità di corretta programmazione della spesa** in materia di TPL.

Come noto il settore del trasporto pubblico locale, nel corso degli ultimi esercizi, è stato **contraddistinto dal sorgere di un disavanzo** che risulta trovare la sua genesi nelle politiche gestionali della programmazione finanziaria stabilita dalla Regione che a partire dal 2011 ha destinato al settore risorse nettamente inferiori al necessario e che oggi non è ancora stato interamente ripianato.

Gli impegni di spesa negli ultimi 4 anni presentano una netta riduzione rispetto a quanto avvenuto nel 2010; particolarmente significativa la quota inerente al 2011, dove sono stati impegnati euro 262.122.919,11 in meno rispetto al 2010 (-41%); nel 2012 si registra una contrazione degli impegni dell'ordine del 19%, mentre nel corso del 2013 pur registrandosi un -13% rispetto al 2010, si verifica un leggero incremento rispetto all'anno precedente (+7,7%); infine nel corso del 2014 gli impegni diminuiscono nuovamente anche rispetto all'anno antecedente e registrano un - 15% rispetto al 2010.

Nell'ambito delle aree gestionali del trasporto pubblico locale, (nello specifico Gomma, Ferro e Agenzia per la mobilità metropolitana) **particolarmente significativa risulta la contrazione delle risorse impegnate per il trasporto su gomma**, gestito integralmente dagli enti delegati, ovvero fondamentalmente dalle Province nonché da Comuni (il 2014, pur presentando una riduzione meno consistente rispetto al 2011 [-37%] ha registrato ancora -27% rispetto al 2010).

Quanto al **Piano di rientro**, introdotto dal legislatore statale con il D.L. n. 35/2013 all'art. 11 co. 6, quale misura straordinaria per la Regione Piemonte per rimuovere lo squilibrio finanziario derivante dai debiti pregressi a carico del bilancio regionale inerenti il servizio di trasporto pubblico locale su gomma e ferro, va evidenziato che nell'esercizio 2014, **pur a fronte di una previsione del Piano di euro 160 milioni per la copertura delle suddette passività pregresse, risultano essere stati impegnati solamente euro 90 milioni**, con una significativa differenza di euro 70 milioni. Dalle rettifiche operate sul conto del patrimonio 2014 peraltro sono emersi ulteriori pagamenti effettuati per debiti pregressi nel corso del 2013 per circa 78 milioni che determinerebbero quindi un debito residuo al 31/12/2014 di circa 182 milioni.

I suddetti pagamenti, che sarebbero stati effettuati su capitoli non dedicati al Piano di rientro ma destinati a far fronte all'ordinario servizio di trasporto dell'anno, evidenziano una **grave irregolarità contabile**. Infatti non si sfugge a questa alternativa o vi è stato un eccessivo stanziamento sui capitoli generali della Direzione Trasporti, circostanza che confermerebbe l'inadeguatezza della capacità programmatica della spesa alle reali esigenze della Direzione, oppure, per poter pagare i debiti pregressi non si sono rispettati gli impegni assunti con conseguente creazione di debiti fuori bilancio nel qual caso la Regione dovrebbe darne immediata evidenza ed assumere le necessarie coperture.

L'andamento della spesa per l'esercizio 2014

In sede di bilancio di previsione 2014 la Regione ha inizialmente previsto per il **trasporto su gomma** un importo pari a euro 140.498.139 che ha subito, in sede di stanziamento definitivo, un incremento pari a euro 4.075.509,63. In relazione agli impegni pari ad euro 144.518.777,36 relativi al servizio su gomma gli stessi sono sostanzialmente allineati agli stanziamenti definitivi, mentre i pagamenti, ammontanti a euro 111.962.704,17 sono pari circa al 77% degli impegni; gli stessi impegni sono tuttavia inferiori al 2013 (-7,4%).

In ordine al servizio dei **trasporti ferroviari** per cui è risultato un aumento degli stanziamenti definitivi rispetto alle previsioni iniziali (152.147.483,61), pari a euro 19.918.183,53, si registra di fatto una loro totale coincidenza rispetto agli impegni, a fronte invece di pagamenti pari al 80% delle somme impegnate. Gli impegni sono superiori al 2013 di euro 20.126.470,02 (+13,2%)

L'andamento delle **spese relative all'Agenzia per la Mobilità Metropolitana** mostra invece una flessione rispetto agli stanziamenti iniziali: da una previsione di euro 236.044.377,39 si è passati ad uno stanziamento definitivo pari a euro 222.189.895,95 con una sensibile diminuzione di euro 13.854.481,44; la somma stanziata coincide altresì perfettamente con l'ammontare delle somme

complessivamente impegnate, mentre i pagamenti sono circa pari al 73% di quanto impegnato. Gli impegni sono inferiori al 2013 (-7%).

Va infine rilevato che la **spesa complessiva destinata dalla Regione al finanziamento del trasporto pubblico locale per l'anno 2014 (asestata in euro 539.969.124,06)** risulta aver trovato la sua cornice di riferimento nel **Programma triennale 2013-2015** che aveva stimato una **spesa corrente complessiva di circa euro 523 milioni** (oltre a 90 milioni destinati alla copertura del deficit pregresso); alla luce di tale quadro le previsioni iniziali avevano previsto una spesa di euro 529 milioni, poi **divenuta in via definitiva pari ad euro 539 milioni**. Occorre in conclusione rilevare che peraltro **la stima della spesa complessiva necessaria per ogni esercizio dovrebbe basarsi su criteri attendibili e sulle reali esigenze della Direzione nonché tenere conto dei vincoli contrattuali assunti dagli enti delegati in virtù dei contratti di servizio**, in conformità anche con la previsione dell'art. 16 co. 3 L.R. n. 1/2000, che stabilisce che il fondo regionale dei trasporti deve far fronte a tutti gli oneri derivanti dagli accordi di programma nonché dai contratti di servizio.

II - LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI

1. Campo di osservazione: la programmazione 2007-2013 e la nuova programmazione 2014-2020

In linea di continuità rispetto agli anni precedenti è stata effettuata un'attività di controllo sull'utilizzo e sulla gestione, da parte della Regione Piemonte, dei finanziamenti comunitari.

Sono stati presi specificamente in esame gli interventi riconducibili alla politica comunitaria di coesione socio-economica, che ha fondamento nell'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) ed il cui obiettivo di favorire la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni viene perseguito dall'Unione con la messa a disposizione di contributi erogati in particolare attraverso gli strumenti del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)⁴⁵ e del Fondo sociale europeo (FSE)⁴⁶.

L'attenzione è stata rivolta in special modo alla programmazione comunitaria relativa al periodo 2007-2013, che è nella sua fase finale di esecuzione⁴⁷.

Come noto, per quanto in questa sede interessa, trova la sua disciplina generale nel Regolamento CE del Consiglio n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006 e le sue modalità di applicazione nel regolamento CE 1828/2006 della Commissione dell'8 dicembre 2006.

I tre obiettivi che definiscono la programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013 sono:

- **Convergenza:** diretto agli Stati ed alle Regioni in ritardo di sviluppo;
- **Competitività regionale e occupazione:** interessa tutte le Regioni che non rientrano nell'obiettivo Convergenza (tra le quali il Piemonte). Tale obiettivo intende rafforzare la competitività e l'attrattività delle regioni e l'occupazione a livello regionale, in particolare tramite l'innovazione, l'imprenditorialità, la protezione dell'ambiente, l'adattamento della forza lavoro e l'investimento delle risorse umane;

⁴⁵ Cfr. art. 176 TFUE: "il Fondo europeo di sviluppo regionale è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino".

⁴⁶ Cfr. art. 162 TFUE: il "... Fondo sociale europeo ha l'obiettivo di promuovere all'interno dell'Unione le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale di lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale".

⁴⁷ Cfr. al riguardo: "Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e sulla sana gestione finanziaria" del 17 maggio 2006 (2006/C139/1) che, tra l'altro, ha disegnato il "quadro finanziario delle risorse a disposizione dell'UE per il settennio 2007-2013".

- Cooperazione territoriale europea: ha lo scopo di rafforzare la cooperazione transfrontaliera e transnazionale, tramite iniziative congiunte a livello regionale e nazionale, nonché la cooperazione e lo scambio di esperienze a livello interregionale.

Rispetto ai tre obiettivi strategici prioritari che caratterizzano tale periodo di programmazione, la Regione Piemonte figura tra le Regioni ammissibili ai finanziamenti per due di essi, l'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" e l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea", con l'esclusione dell'obiettivo "Convergenza".

Si è proseguita, anche quest'anno, l'attività di controllo della Sezione sui fondi FESR e FSE relativamente al periodo di programmazione 2007-2013, ormai in fase di esaurimento. Inoltre, sono state chieste informazioni in merito alla nuova programmazione 2014-2020.

2. L'obiettivo "Competitività regionale e occupazione": il POR FESR e il POR FSE della Regione Piemonte, i finanziamenti previsti e lo stato di attuazione

Tale obiettivo, previsto dall'art. 3 del Regolamento (CE) 1083/2006, riguarda Programmi volti ad accelerare i cambiamenti economici e sociali sotto un duplice profilo: con i Programmi finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) si dà impulso all'innovazione, all'imprenditorialità, alla tutela dell'ambiente; con i Programmi finanziati dal Fondo sociale europeo (FSE) si contribuisce allo sviluppo del mercato del lavoro, migliorando la possibilità di occupazione.

La Decisione della Commissione della Comunità Europea C(2007) 3809 del 2 agosto 2007 ha approvato il programma operativo per l'intervento comunitario del FESR ai fini dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" nella Regione Piemonte, contenente i seguenti assi prioritari: I. Innovazione e transizione produttiva, II. Sostenibilità ed efficienza energetica, III. Riqualificazione territoriale, IV. Assistenza tecnica.

L'importo complessivo delle risorse è stato previsto in misura pari ad euro 1.076.958.255,00 (di cui un contributo comunitario FESR pari ad euro 426.119.322,00 ed un finanziamento nazionale pubblico pari ad euro 650.838.933,00).

In data 28 gennaio 2013 l'Italia ha presentato, mediante il sistema informatico per lo scambio dei dati con la Commissione europea, una richiesta di revisione del programma operativo, giustificata da cambiamenti socio-economici importanti e da difficoltà di attuazione, nonché dal contributo

di solidarietà che il Piemonte (insieme ad altre Regioni italiane dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione") ha acconsentito a trasferire in aiuto alle Regioni colpite dal terremoto del maggio 2012, prelevando l'importo dall'Asse II (Sostenibilità ed efficienza energetica).

Pertanto, con Decisione della Commissione dalla Comunità Europea C(2013) 1662 del 27 marzo 2013 l'importo complessivo di risorse è stato rideterminato in euro 1.068.743.504,00 (di cui un contributo comunitario FESR pari ad euro 422.868.998,00 ed un finanziamento nazionale pubblico pari ad euro 645.874.506,00).

La Decisione della Commissione C(2007) 5464 del 6 novembre 2007 ha approvato il programma operativo per l'intervento comunitario del FSE ai fini dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" nella Regione Piemonte, contenente i seguenti assi prioritari: I. Adattabilità, II. Occupabilità, III. Inclusione sociale, IV. Capitale Umano, V. Transnazionalità e interregionalità, VI. Assistenza Tecnica.

E' stato previsto un importo complessivo di risorse pari ad euro 1.007.852.446,00 (di cui un contributo comunitario FSE pari ad euro 397.283.869,00 ed un finanziamento nazionale pubblico pari ad euro 610.568.577,00).

Anche per l'intervento finanziato con FSE l'Italia ha presentato, in data 23 novembre 2012, una revisione del programma, per le stesse ragioni che sono state alla base della revisione del FESR. Con successiva Decisione della Commissione C(2013) 1672 del 15 marzo 2013 è stato rimodulato l'importo in euro 1.001.100.271,00 (di cui un contributo comunitario FSE pari ad euro 394.622.239,00 ed un finanziamento nazionale pubblico per euro 606.478.032,00).

2.1 POR FESR: stato di attuazione

Nella tabella che segue viene riportato il dettaglio del contributo totale del POR FESR, distinto tra contributo comunitario e quota nazionale:

Programma	Finanziamento Totale	Contributo Comunitario	Controparte Nazionale
POR FESR Piemonte	1.068.743.504,00	422.868.998,00	645.874.506,00

Fonti: Regione Piemonte e Decisione della Commissione dalla Comunità Europea C(2013) 1662 del 27 marzo 2013.

L'importo del finanziamento totale viene quindi suddiviso negli anni del periodo di programmazione 2007-2013, sia per quanto concerne la quota comunitaria, la quota nazionale e la quota a carico della Regione Piemonte:

	Contributo comunitario (A)	Controparte nazionale Stato (B)	Controparte nazionale Regione (C)
Anno 2007	57.318.144,00	67.187.497,03	20.358.121,39
Anno 2008	58.464.506,00	68.531.245,94	20.765.283,50
Anno 2009	59.633.796,00	69.901.870,72	21.180.589,13
Anno 2010	60.826.472,00	71.299.908,23	21.604.200,94
Anno 2011	62.043.003,00	72.725.908,22	22.036.285,52
Anno 2012	63.283.862,00	74.180.425,14	22.477.010,85
Anno 2013	61.299.215,00	71.854.050,72	21.772.108,67
Totale	422.868.998,00	495.680.906,00	150.193.600,00
Totale B+C	645.874.506,00		
Totale A+B+C	1.068.743.504,00		

Fonte: Regione Piemonte.

In sede istruttoria è stato chiesto di specificare le modalità di contabilizzazione dei finanziamenti comunitari. La Regione ha indicato i relativi dati: come emerge dalla tabella sotto indicata, le risorse acquisite sono iscritte al Titolo II (Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione europea, dello Stato e di altri soggetti):

ENTRATE						
Cap.	Anno	Prov.	Accertato Competenza	Incassato Competenza	Incassato Residui	Incassato Totale
21640	2008	Statale	79.925.000,00	25.032.267,00	0,00	25.032.267,00
	2009	Statale	78.044.236,00	0,00	22.094.168,26	22.094.168,26
	2010	Statale	72.296.988,00	0,00	27.496.160,80	27.496.160,80
	2011	Statale	64.318.230,00	0,00	56.987.098,91	56.987.098,91
	2012	Statale	71.464.700,00	0,00	89.032.564,41	89.032.564,41
	2013	Statale	36.929.266,90	0,00	48.418.200,30	48.418.200,30
	2014	Statale	92.702.485,10	0,00	98.406.497,20	98.406.497,20
	TOTALE		495.680.906,00	25.032.267,00	342.434.689,88	367.466.956,88
28845	2008	Europeo	68.350.000,00	21.305.966,10	0,00	21.305.966,10
	2009	Europeo	66.305.764,00	0,00	18.805.233,00	18.805.233,00

	2010	Europeo	60.826.472,00	0,00	23.394.984,26	23.394.984,26
	2011	Europeo	54.743.824,80	0,00	48.504.005,60	48.504.005,60
	2012	Europeo	60.826.472,00	0,00	75.759.186,44	75.759.186,44
	2013	Europeo	61.337.353,39	0,00	39.707.545,72	39.707.545,72
	2014	Europeo	50.479.111,81	0,00	85.664.926,46	85.664.926,46
	TOTALE		422.868.998,00	21.305.966,10	291.835.881,48	313.141.847,58

Fonte: Regione Piemonte.

La quota statale risulta accertata, nel corso degli anni, per l'intero importo sul capitolo di entrata n. 21640, la quota comunitaria risulta accertata, nel corso degli anni, per l'intero importo sul capitolo n. 28845, per complessivi euro 918.549.904,00. L'importo totale dei residui attivi relativi a tali entrate da rendiconto 2014 risulta essere:

- sul capitolo n. 21640, euro 128.117.748,47, con una differenza di un minore residuo di euro 96.200,65 rispetto al residuo risultante dalla tabella sopra indicata (euro 495.680.906,00 - euro 367.466.956,88 = euro 128.213.949,12);
- sul capitolo n. 28845, euro 109.723.350,32, con una differenza di un minore residuo di euro 3.800,10 rispetto al residuo risultante dalla tabella sopra indicata (euro 422.868.998,00 - euro 313.141.847,58 = euro 109.727.150,42).

Per la quota di competenza della Regione Piemonte, l'Ente ha indicato i seguenti importi contabilizzati nel Titolo I (Spese correnti) e nel Titolo II (Spese in conto capitale), come emerge dall'indicazione dei capitoli contenuti nella tabella sottostante:

SPESA						
Cap.	Anno	Prov.	Impegnato Competenza	Pagato Competenza	Pagato Residui	Pagato Totale
113388	2007	Regionale	275.574,00	25.764,40	0,00	25.764,40
	2008	Regionale	375.915,74	103.675,04	247.900,43	351.575,47
	2009	Regionale	300.000,00	0,00	130.666,42	130.666,42
	2010	Regionale	490.000,00	94.611,79	141.383,68	235.995,47
	2011	Regionale	943.711,66	82.312,45	630.044,38	712.356,83
	2012	Regionale	1.200.000,00	287.458,01	756.925,76	1.044.383,77
	2013	Regionale	1.300.000,00	164.601,88	386.769,01	551.370,89

	2014	Regionale	1.207.157,30	75.785,19	769.675,35	845.460,54
	TOTALE		6.092.358,70	834.208,76	3.063.365,03	3.897.573,79
260372	2007	Regionale	0,00	0,00	0,00	0,00
	2008	Regionale	0,00	0,00	0,00	0,00
	2009	Regionale	0,00	0,00	0,00	0,00
	2010	Regionale	5.000.000,00	813.331,47	0,00	813.331,47
	2011	Regionale	12.743.029,35	270.573,69	2.211.678,75	2.482.252,44
	2012	Regionale	8.690.894,39	492.343,68	6.842.712,42	7.335.056,10
	2013	Regionale	10.963.600,00	320.026,20	8.513.646,30	8.833.672,50
	2014	Regionale	48.999.999,98	1.253.670,52	12.710.484,97	13.964.155,49
	TOTALE		86.397.523,72	3.149.945,56	30.278.522,44	33.428.468,00
296962	2008	Regionale	12.740.000,00	0,00	0,00	0,00
	2009	Regionale	0,00	0,00	11.200.000,00	11.200.000,00
	2010	Regionale	0,00	0,00	1.400.000,00	1.400.000,00
	2011	Regionale	4.702.453,00	0,00	0,00	0,00
	2012	Regionale	5.000.000,00	2.091.000,00	140.000,00	2.231.000,00
	2013	Regionale	8.386.400,00	7.084.842,06	5.766.881,64	12.851.723,70
	2014	Regionale	3.215.755,72	0,00	501.557,94	501.557,94
	TOTALE		34.044.608,72	9.175.842,06	19.008.439,58	28.184.281,64

Fonte: Regione Piemonte.

L'importo globale impegnato, pari ad euro 126.534.491,14, risulta inferiore rispetto a quello previsto in sede di programmazione (euro 150.193.600,00). Si evidenziano delle discrepanze sul seguente capitolo rispetto al rendiconto 2014:

- cap. n. 113388, la differenza tra impegnato totale euro 6.092.358,70 ed il pagato totale euro 3.897.573,79 risulta essere pari ad euro 2.194.784,91, mentre nel rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 2.130.378,35.

Anche per la quota finanziata con fondi statali, l'Ente ha comunicato la contabilizzazione nel Titolo I (Spese correnti) e Titolo II (Spese in conto capitale):

SPESA						
Cap.	Anno	Prov.	Impegnato Competenza	Pagato Competenza	Pagato Residui	Pagato Totale
113498	2008	Statale	1.431.769,86	297.751,06	0,00	297.751,06
	2009	Statale	3.198.000,00	644.392,20	668.651,23	1.313.043,43
	2010	Statale	2.350.000,00	181.600,52	1.869.479,38	2.051.079,90
	2011	Statale	2.115.000,00	231.718,77	1.915.193,85	2.146.912,62
	2012	Statale	2.350.000,00	1.023.760,62	2.631.760,50	3.655.521,12
	2013	Statale	2.350.000,00	530.477,01	928.230,70	1.458.707,71
	2014	Statale	4.133.659,32	2.101.831,73	1.921.776,10	4.023.607,83
	TOTALE		17.928.429,18	5.011.531,91	9.935.091,76	14.946.623,67
113499	2009	Statale	0,00	0,00	0,00	0,00
	2010	Statale	0,00	0,00	0,00	0,00
	2011	Statale	400.000,00	400.000,00	0,00	400.000,00
	2012	Statale	0,00	0,00	0,00	0,00
	2013	Statale	400.000,00	105.005,47	0,00	105.005,47
	2014	Statale	400.000,00	210.977,63	0,00	210.977,63
	TOTALE		1.200.000,00	715.983,10	0,00	715.983,10
260162	2008	Statale	0,00	0,00	0,00	0,00
	2009	Statale	13.846.236,00	0,00	0,00	0,00
	2010	Statale	39.946.988,00	2.712.466,26	1.749.913,97	4.462.380,23
	2011	Statale	62.083.784,35	902.365,18	13.023.592,22	13.925.957,40
	2012	Statale	56.084.332,73	1.123.537,35	21.255.770,10	22.379.307,45
	2013	Statale	7.398.566,90	1.877.291,13	54.151.824,51	56.029.115,64
	2014	Statale	92.992.070,97	15.801.063,78	54.961.218,50	70.762.282,28
	TOTALE		272.351.978,95	22.416.723,70	145.142.319,30	167.559.043,00
260163	2014	Statale	12.000.000,00	1.715.068,71	0,00	1.715.068,71
	TOTALE		12.000.000,00	1.715.068,71	0,00	1.715.068,71
296960	2008	Statale	41.860.000,00	0,00	0,00	0,00
	2009	Statale	60.000.000,00	24.000.000,00	36.800.000,00	60.800.000,00
	2010	Statale	30.000.000,00	0,00	37.355.000,00	37.355.000,00
	2011	Statale	0,00	0,00	8.500.000,00	8.500.000,00
	2012	Statale	13.000.000,00	6.973.500,00	15.205.000,00	22.178.500,00
	2013	Statale	22.180.700,00	21.174.800,00	3.000.000,00	24.174.800,00
	2014	Statale	0,00	0,00	3.405.900,00	3.405.900,00
	TOTALE		167.040.700,00	52.148.300,00	104.265.900,00	156.414.200,00
296961	2009	Statale	0,00	0,00	0,00	0,00
	2010	Statale	0,00	0,00	0,00	0,00
	2011	Statale	7.200.000,00	0,00	0,00	0,00
	2012	Statale	0,00	0,00	0,00	0,00
	2013	Statale	1.100.000,00	652.453,00	4.552.300,00	5.204.753,00
	2014	Statale	0,00	0,00	2.647.700,00	2.647.700,00
	TOTALE		8.300.000,00	652.453,00	7.200.000,00	7.852.453,00

Fonte: Regione Piemonte.

L'importo globale impegnato pari ad euro 478.821.108,13 risulta inferiore rispetto alla relativa entrata, mentre i pagamenti sono pari ad euro 349.203.371,48.

Si evidenziano delle discrepanze nei seguenti capitoli rispetto al rendiconto 2014:

- cap. n. 113498, la differenza tra impegnato totale euro 17.928.429,18 ed il pagato totale euro 14.946.623,67 risulta essere pari ad euro 2.981.805,51, mentre nel rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 2.277.462,03;
- cap. n. 260162, la differenza tra impegnato totale euro 272.351.978,95 ed il pagato totale euro 167.559.043,00 risulta essere pari ad euro 104.792.935,95, mentre nel rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 103.873.684,94.

Anche per la quota finanziata con fondi europei, l'Ente ha comunicato la contabilizzazione nel Titolo I (Spese correnti) e Titolo II (Spese in conto capitale):

SPESA						
Cap.	Anno	Prov.	Impegnato Competenza	Pagato Competenza	Pagato Residui	Pagato Totale
113608	2008	Europeo	1.221.255,58	304.732,47	0,00	304.732,47
	2009	Europeo	3.577.000,00	400.145,88	511.215,39	911.361,27
	2010	Europeo	2.000.000,00	209.785,79	1.714.774,27	1.924.560,06
	2011	Europeo	1.800.000,00	248.407,87	2.453.175,79	2.701.583,66
	2012	Europeo	2.000.000,00	875.850,59	2.155.834,85	3.031.685,44
	2013	Europeo	2.000.000,00	389.657,14	840.918,71	1.230.575,85
	2014	Europeo	2.412.160,00	920.850,42	1.665.754,18	2.586.604,60
	TOTALE		15.010.415,58	3.349.430,16	9.341.673,19	12.691.103,35
113609	2009	Europeo	0,00	0,00	0,00	0,00
	2010	Europeo	0,00	0,00	0,00	0,00
	2011	Europeo	500.000,00	400.000,00	0,00	400.000,00
	2012	Europeo	0,00	0,00	0,00	0,00
	2013	Europeo	500.000,00	89.414,10	0,00	89.414,10
	2014	Europeo	500.000,00	500.000,00	165.002,27	665.002,27
	TOTALE		1.500.000,00	989.414,10	165.002,27	1.154.416,37
260582	2008	Europeo	0,00	0,00	0,00	0,00
	2009	Europeo	14.728.764,00	0,00	0,00	0,00
	2010	Europeo	33.826.472,00	454.454,89	5.103.186,10	5.557.640,99
	2011	Europeo	52.920.239,70	768.048,83	10.575.782,33	11.343.831,16
	2012	Europeo	47.300.624,88	930.723,82	20.603.408,91	21.534.132,73
	2013	Europeo	36.393.972,00	1.278.425,68	52.371.339,09	53.649.764,77
	2014	Europeo	50.137.840,00	6.415.630,32	46.698.945,88	53.114.576,20
	TOTALE		235.307.912,58	9.847.283,54	135.352.662,31	145.199.945,85

260583	2014	Europeo	10.000.000,00	2.000.000,00	0,00	2.000.000,00
	TOTALE		10.000.000,00	2.000.000,00	0,00	2.000.000,00
296964	2008	Europeo	36.400.000,00	0,00	0,00	0,00
	2009	Europeo	48.000.000,00	16.000.000,00	32.000.000,00	48.000.000,00
	2010	Europeo	25.000.000,00	0,00	26.945.000,00	26.945.000,00
	2011	Europeo	0,00	0,00	17.291.000,00	17.291.000,00
	2012	Europeo	11.500.000,00	5.935.500,00	9.164.000,00	15.099.500,00
	2013	Europeo	18.432.500,00	17.576.400,00	7.500.000,00	25.076.400,00
	2014	Europeo	0,00	0,00	1.356.100,00	1.356.100,00
	TOTALE		139.332.500,00	39.511.900,00	94.256.100,00	133.768.000,00
296965	2009	Europeo	0,00	0,00	0,00	0,00
	2010	Europeo	0,00	0,00	0,00	0,00
	2011	Europeo	5.850.000,00	0,00	0,00	0,00
	2012	Europeo	0,00	0,00	0,00	0,00
	2013	Europeo	1.150.000,00	650.000,00	2.683.900,00	3.333.900,00
	2014	Europeo	0,00	0,00	1.197.547,00	1.197.547,00
	TOTALE		7.000.000,00	650.000,00	3.881.447,00	4.531.447,00

Fonte: Regione Piemonte.

L'importo globale impegnato pari ad euro 408.150.828,16 risulta inferiore rispetto alla relativa entrata, mentre i pagamenti sono pari ad euro 299.344.912,57.

Si evidenziano delle discrepanze sui seguenti capitoli rispetto al rendiconto 2014:

- cap. n. 113608, la differenza tra impegnato totale euro 15.010.415,58 ed il pagato totale euro 12.691.103,35 risulta essere pari ad euro 2.319.312,23, mentre nel rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 1.726.362,66;
- cap. n. 113609, la differenza tra impegnato totale euro 1.500.000,00 ed il pagato totale euro 1.154.416,37 risulta essere pari ad euro 345.583,63, mentre nel rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 245.583,63;
- cap. n. 260582, la differenza tra impegnato totale euro 235.307.912,58 ed il pagato totale euro 145.199.945,85 risulta essere pari ad euro 90.107.966,73, mentre nel rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 89.149.196,10.

Per quanto concerne i capitoli n. 296960, 296961, 296962, 296964 e 296965, si fa rinvio al Cap. IV della presente relazione per le osservazioni sui riflessi sulla complessiva gestione finanziaria nell'inclusione di alcune poste nella categoria "concessioni di crediti".

In sintesi la situazione globale, relativa agli accertamenti/riscossioni, impegni/pagamenti, viene evidenziata nella tabella sottostante:

Situazione FESR nel periodo 2007-2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale
a) Accertato competenza	0,00	148.275.000,00	144.350.000,00	133.123.460,00	119.062.054,80	132.291.172,00	98.266.620,29	143.181.596,91	918.549.904,00
b) Impegnato competenza	275.574,00	94.028.941,18	143.650.000,00	138.613.460,00	151.258.218,06	147.125.852,00	112.555.738,90	225.998.643,29	1.013.506.427,43
Saldo di competenza (a-b)	-275.574,00	54.246.058,82	700.000,00	-5.490.000,00	-32.196.163,26	-14.834.680,00	-14.289.118,61	-82.817.046,38	-94.956.523,43
c) Incassato totale	0,00	46.338.233,10	40.899.401,26	50.891.145,06	105.491.104,51	164.791.750,85	88.125.746,02	184.071.423,66	680.608.804,46
d) Pagato lordo totale	25.764,40	954.059,00	122.355.071,12	80.744.988,12	59.903.894,11	98.489.086,61	192.589.203,63	158.996.540,49	714.058.607,48
Saldo di cassa (c-d)	-25.764,40	45.384.174,10	-81.455.669,86	-29.853.843,06	45.587.210,40	66.302.664,24	-104.463.457,61	25.074.883,17	-33.449.803,02

NB: i dati relativi alle entrate (accertato/incassato) sono relativi a fondi di provenienza statale ed europea, mentre i dati relativi alla spesa (impegnato/pagato) includono anche i fondi regionali.

Fonte: Regione Piemonte.

Con un'ulteriore nota istruttoria sono stati richiesti alla Regione Piemonte alcuni chiarimenti in merito ai seguenti punti:

- a) per la quota di competenza regionale l'importo globale impegnato comunicato dall'Ente, pari ad euro 126.534.491,14, risulta inferiore rispetto a quello previsto in sede di programmazione (euro 150.193.600,00); si evidenziano delle discrepanze sul seguente capitolo rispetto al D.D.L. di rendiconto 2014: cap. n. 113388, la differenza tra impegnato totale euro 6.092.358,70 ed il pagato totale euro 3.897.573,79 risulta essere pari ad euro 2.194.784,91, mentre nel D.D.L. di rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 2.130.378,35;
- b) per la quota finanziata con fondi statali, dai dati comunicati dall'Ente l'importo globale impegnato pari ad euro 478.821.108,13 risulta inferiore rispetto alla relativa entrata (accertata per euro 495.680.906,00); si evidenziano delle discrepanze nei seguenti capitoli rispetto al D.D.L. di rendiconto 2014:
 - cap. n. 113498, la differenza tra impegnato totale euro 17.928.429,18 ed il pagato totale euro 14.946.623,67 risulta essere pari ad euro 2.981.805,51, mentre nel D.D.L. di rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 2.277.462,03;
 - cap. n. 260162, la differenza tra impegnato totale euro 272.351.978,95 ed il pagato totale euro 167.559.043,00 risulta essere pari ad euro 104.792.935,95, mentre nel D.D.L. di rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 103.873.684,94;
- c) per la quota finanziata con fondi europei, dai dati comunicati dall'Ente l'importo globale impegnato pari ad euro 408.150.828,16 risulta inferiore rispetto alla relativa entrata (accertata per euro 422.868.998,00); si evidenziano delle discrepanze sui seguenti capitoli rispetto al D.D.L. di rendiconto 2014:
 - cap. n. 113608, la differenza tra impegnato totale euro 15.010.415,58 ed il pagato totale euro 12.691.103,35 risulta essere pari ad euro 2.319.312,23, mentre nel D.D.L. di rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 1.726.362,66;
 - cap. n. 113609, la differenza tra impegnato totale euro 1.500.000,00 ed il pagato totale euro 1.154.416,37 risulta essere pari ad euro 345.583,63, mentre nel D.D.L. di rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 245.583,63;
 - cap. n. 260582, la differenza tra impegnato totale euro 235.307.912,58 ed il pagato totale euro 145.199.945,85 risulta essere pari ad euro 90.107.966,73, mentre nel D.D.L. di rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 89.149.196,10.

Si è chiesto, pertanto, di esplicitare le motivazioni di tutti i suddetti scostamenti.

In risposta ai predetti rilievi, l'Amministrazione regionale ha argomentato quanto segue:

- *“con riferimento alle somme impegnate su capitoli regionali al 31.12.2014, in misura inferiore rispetto al piano finanziario del Programma, si precisa che queste verranno impegnate nel corso dell'anno 2015 nell'ambito delle relative previsioni di spesa, in base alle effettive necessità di utilizzo;*
- *con riferimento alle somme impegnate su capitoli statali ed europei, inferiori alle relative entrate collegate, si segnala che verranno impegnate nel corso dell'anno 2015 nell'ambito dei relativi stanziamenti di spesa iscritti sugli appositi capitoli dedicati alla reiscrizione di economie su fondi vincolati in base alle effettive necessità di utilizzo;*
- *con riferimento agli scostamenti tra l'ammontare derivante dalla differenza tra impegni e pagamenti comunicati dall'Ente ed i residui passivi riportati nel DDL di rendiconto per l'anno 2014, si segnala che la ragione degli stessi è dovuta agli effetti della perenzione amministrativa e delle economie di spesa, non considerati nell'ambito dei dati trasmessi dall'Ente;*
- *con riferimento ai dati riportati nella tabella “Situazione FESR nel periodo 2007/2014” va annotato che i dati relativi alle entrate (accertato/incassato) sono relativi a fondi di provenienza statale ed europea, mentre i dati relativi alla spesa (impegnati/pagato) includono anche i fondi regionali, come del resto indicato in nota alla citata tabella; ne consegue che la somma delle spese al termine della programmazione dovrà essere superiore alle entrate per un importo pari alla percentuale di cofinanziamento a carico della Regione incrementata dell'eventuale overbooking realizzato.”*

In relazione a quanto comunicato dalla Regione Piemonte, con riferimento alle somme impegnate su capitoli codificati come statali ed europei, si evidenzia che:

- le entrate provenienti dallo Stato risultano accertate nel periodo 2008-2014 per complessivi euro 495.680.906,00, mentre le relative spese correlate risultano impegnate per complessivi euro 478.821.108,13, con una differenza tra entrate e spese pari ad euro 16.859.797,87 dovuti a minori impegni;
- le entrate di origine comunitaria risultano accertate nel periodo 2008-2014 per complessivi euro 422.868.998,00, mentre le relative spese correlate risultano impegnate per complessivi euro 408.150.828,16, con una differenza tra entrate e spese pari ad euro 14.718.169,84 dovuti a minori impegni.

Trattandosi di fondi aventi natura vincolata, si ritiene che tale differenza per complessivi euro 31.577.967,71 debba essere accantonata in apposita voce del risultato di amministrazione dell'Ente, peggiorandolo in caso di incapienza, incrementando quindi il disavanzo complessivo

della Regione Piemonte, come meglio esplicitato nel capitolo IV della parte I di questa relazione ai risultati finanziari.

Inoltre, la Regione ha ritrasmesso la tabella sopra indicata con i seguenti aggiornamenti:

Situazione FESR nel periodo di riferimento 2007-2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Economie/Pe renzioni (2009-2013)	Totale
a) Accertato competenza	0,00	148.275.000,00	144.350.000,00	133.123.460,00	119.062.054,80	132.291.172,00	98.266.620,29	143.181.596,91		918.549.904,00
b) Impegnato competenza	275.574,00	94.028.941,18	143.650.000,00	138.613.460,00	151.258.218,06	147.125.852,00	112.555.738,90	225.998.643,29	-3.339.721,25	1.010.166.706,18
Saldo di competenza (a-b)	-275.574,00	54.246.058,82	700.000,00	-5.490.000,00	-32.196.163,26	-14.834.680,00	-14.289.118,61	-82.817.046,38	3.339.721,25	-91.616.802,18
c) Incassato totale	0,00	46.338.233,10	40.899.401,26	50.891.145,06	105.491.104,51	164.791.750,85	88.125.746,02	184.071.423,66		680.608.804,46
d) Pagato lordo totale	25.764,40	954.059,00	122.355.071,12	80.744.988,12	59.903.894,11	98.489.086,61	192.589.203,63	158.996.540,49		714.058.607,48
Saldo di cassa (c-d)	-25.764,40	45.384.174,10	-81.455.669,86	-29.853.843,06	45.587.210,40	66.302.664,24	-104.463.457,61	25.074.883,17		-33.449.803,02

NB: i dati relativi alle entrate (accertato/incassato) sono relativi a fondi di provenienza statale ed europea, mentre i dati relativi alla spesa (impegnato/pagato) includono anche i fondi regionali.

Fonte: Regione Piemonte.

Lo stato di avanzamento della spesa risulta essere:

Programma	Finanziamento Totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) %	Pagamenti (c/a) %
POR FESR Piemonte	1.068.743.504,00	1.013.506.427,43	714.058.607,48	94,83	66,81

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Piemonte.

L'importo degli impegni depurato delle economie risulta essere pari ad euro 1.010.166.706,18 (il 94,51% impegnato/finanziamento totale).

Lo stato di avanzamento della spesa comunicato dalla Direzione “Competitività del Sistema Regionale” evidenzia il seguente ammontare degli impegni e dei pagamenti effettuati al 31/12/2014 sulla base dei dati di monitoraggio trasmessi al sistema nazionale Monitweb:

Programma	Finanziamento Totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) %	Pagamenti (c/a) %
POR FESR Piemonte	1.068.743.504,00	1.163.760.609,01	867.219.082,67	108,89	81,14

Fonte: Regione Piemonte.

Dal confronto delle due tabelle si rileva una discrepanza tra gli importi, che è stata giustificata dalla Regione come segue: “*A titolo esemplificativo si indicano di seguito le ragioni per le quali gli impegni risultano superiori al finanziamento totale, inteso come dotazione del Programma: 1) nei regimi di aiuto, la presenza di Fondi rotativi permette di riutilizzare i rientri;*

2) nei casi diversi dai regimi di aiuti, gli impegni giuridicamente vincolanti riguardano il beneficiario e sono pari all’investimento (e non al contributo concesso come invece avviene nei regimi di aiuto).”

Allo stato attuale in vista della chiusura del periodo di programmazione 2007-2013 del POR FESR, l’Autorità di Gestione, ha avviato un’attività di verifica sui vari Assi al fine di monitorare l’avanzamento finanziario e procedurale dei progetti. La Regione ha spiegato che ad oggi l’importo dell’overbooking è garantito, nel caso dei regimi di aiuto, dalla presenza di Fondi rotativi che, per loro stessa natura, permettono di riutilizzare i rientri; inoltre la previsione, nel piano finanziario del POR, della fonte di finanziamento relativa agli “altri beneficiari pubblici”, consente di attivare un investimento rendicontabile aggiuntivo rispetto alla dotazione delle misure relativa al macro processo “opere pubbliche”, e conseguentemente dell’intero Programma. L’ammontare della spesa certificata al 31 dicembre 2014 è pari ad euro 814.250.875,05 (arrotondato ad euro 814.250.875), di cui euro 172.739.030,09 nell’anno 2014. Tale importo risulta confermato dal Rapporto Annuale di Esecuzione (RAE) anno 2014, approvato dal Comitato di

Sorveglianza in data 12 giugno 2015. Il tasso di attuazione (spesa certificata/ammontare totale del finanziamento) risulta pari al 76% (814.250.875,00/1.068.743.504,00), consentendo di conseguire il target comunitario previsto per la fine del 2014, e quindi di evitare qualsiasi rischio di disimpegno automatico.

Si riporta qui di seguito la “Valutazione Complessiva” risultante da RAE anno 2014:

“Alla fine del 2014, lo stato di avanzamento del POR FESR 2007-2013 del Piemonte appare complessivamente soddisfacente sia per quanto riguarda la performance finanziaria (tutti i traguardi annuali, fissati dai regolamenti comunitari e dai provvedimenti nazionali, sono stati conseguiti), sia relativamente ai progressi di carattere procedurale e amministrativo (bandi, allocazione delle risorse, ecc.), nonché in relazione agli esiti di tipo fisico (impatti, risultati e realizzazioni) del programma. Sotto il profilo della performance finanziaria, il bilancio annuale positivo si basa in particolare sulla capacità del Programma di:

- conseguire l’obiettivo di spesa (N+2) fissato per la fine del 2014 dai regolamenti comunitari, con una spesa complessiva sostenuta dai beneficiari del POR e certificata alla Commissione ed allo Stato di circa 814 Meuro, pari al 76% del finanziamento complessivo del POR (1.068,7 Meuro), ed un contributo pubblico corrispondente dello stesso importo;
- conseguire gli obiettivi di spesa intermedi fissati dall’Amministrazione nazionale di coordinamento del FESR relativamente sia alla scadenza di maggio che a quella di ottobre 2014;
- completare l’allocazione delle risorse del contributo pubblico del POR a favore dei beneficiari, sia attraverso l’attivazione di nuove procedure per l’assegnazione delle risorse (Bandi, Disciplinari, ecc.), che mediante operazioni di rimodulazione delle misure esistenti nell’ambito degli Assi prioritari del POR che finanziano misure di aiuti e di servizi al sistema delle imprese ed interventi infrastrutturali per la competitività del territorio. Il contributo concesso raggiunge circa 1.173 milioni di euro, superando il budget programmato di 1.068 milioni di euro grazie all’impiego di risorse regionali aggiuntive in funzione di overbooking.”

2.2 POR FSE: stato di attuazione

Nella tabella che segue viene riportato il dettaglio del contributo totale del POR FSE, distinto tra contributo comunitario e quota nazionale:

Programma	Finanziamento Totale	Contributo Comunitario	Controparte Nazionale
POR FSE Piemonte	1.001.100.271,00	394.622.239,00	606.478.032,00

Fonti: Regione Piemonte e Decisione della Commissione dalla Comunità Europea C(2013) 1672 del 15 marzo 2013.

L'importo del finanziamento totale viene di seguito suddiviso negli anni del periodo di programmazione 2007-2013, evidenziando inoltre l'importo della quota nazionale Stato e della quota nazionale Regione per ciascun periodo:

	Contributo comunitario (A)	Controparte nazionale Stato (B)	Controparte nazionale Regione (C)
anno 2007	53.439.430,00	63.102.803,00	19.025.971,00
anno 2008	54.508.219,00	64.364.859,00	19.406.490,00
anno 2009	55.598.383,00	65.652.156,00	19.794.620,00
anno 2010	56.710.351,00	66.965.199,00	20.190.512,00
anno 2011	57.844.558,00	68.304.503,00	20.594.323,00
anno 2012	59.001.449,00	69.670.594,00	21.006.209,00
anno 2013	57.519.849,00	66.973.460,00	21.426.333,00
Totale	394.622.239,00	465.033.574,00	141.444.458,00
Totale B+C	606.478.032,00		
Totale A+B+C	1.001.100.271,00		

Fonte: Regione Piemonte.

In sede istruttoria è stato chiesto, anche in questo caso, di specificare le modalità di contabilizzazione dei finanziamenti comunitari. La Regione ha indicato i dati: come emerge dall'indicazione dei capitoli della tabella sottostante, le risorse acquisite sono iscritte al Titolo II (Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione europea, dello Stato e di altri soggetti):

ENTRATE						
Cap.	Anno	Prov.	Accertato Competenza	Incassato Competenza	Incassato Residui	Incassato Totale
21620	2008	Statale	127.467.662,00	23.456.206,00	0,00	23.456.206,00
	2009	Statale	65.652.156,00	0,00	24.370.311,15	24.370.311,15
	2010	Statale	66.965.199,00	0,00	15.471.141,02	15.471.141,02
	2011	Statale	61.474.052,70	0,00	72.469.884,21	72.469.884,21
	2012	Statale	76.035.544,30	0,00	47.469.512,60	47.469.512,60
	2013	Statale	47.497.540,93	0,00	109.876.682,07	109.876.682,07
	2014	Statale	19.475.919,07	0,00	113.204.882,11	113.204.882,11
	TOTALE		464.568.074,00	23.456.206,00	382.862.413,16	406.318.619,16
28505	2008	Europeo	107.947.649,00	19.864.193,45	0,00	19.864.193,45
	2009	Europeo	67.302.793,00	0,00	20.638.315,35	20.638.315,35
	2010	Europeo	56.710.351,00	0,00	13.101.937,26	13.101.937,26
	2011	Europeo	52.060.102,20	0,00	61.521.780,10	61.521.780,10

	2012	Europeo	64.391.704,80	0,00	40.200.174,83	40.200.174,83
	2013	Europeo	57.519.849,00	0,00	93.070.156,36	93.070.156,36
	2014	Europeo	0,00	0,00	95.945.496,65	95.945.496,65
	TOTALE		405.932.449,00	19.864.193,45	324.477.860,55	344.342.054,00

Fonte: Regione Piemonte.

Si evidenzia che, in base a quanto comunicato dalla Regione Piemonte, la quota statale accertata, nel corso degli anni, sul capitolo di entrata n. 21620 risulta di importo inferiore rispetto a quella prevista nel periodo di programmazione (euro 465.033.574,00), mentre la quota comunitaria accertata, nel corso degli anni, sul capitolo n. 28505, risulta di importo superiore a quella programmata (euro 394.622.239,00). L'importo totale dei residui attivi relativo a tali entrate da rendiconto 2014 risulta essere pari ad euro 58.249.454,84 sul capitolo n. 21620 ed euro 61.590.395,00 sul capitolo n. 28505.

Per la quota di competenza della Regione Piemonte, l'Ente ha comunicato la contabilizzazione nel Titolo I (Spese correnti):

SPESA						
Cap.	Anno	Prov.	Impegnato Competenza	Pagato Competenza	Pagato Residui	Pagato Totale
137551	2007	Regionale	998.335,19	43.664,23	0,00	43.664,23
	2008	Regionale	1.399.999,88	257.831,04	712.610,71	970.441,75
	2009	Regionale	1.488.632,29	261.582,95	1.264.855,07	1.526.438,02
	2010	Regionale	1.687.406,48	465.948,76	1.091.949,84	1.557.898,60
	2011	Regionale	2.048.967,57	416.061,28	909.543,79	1.325.605,07
	2012	Regionale	1.064.802,65	79.119,98	1.771.058,73	1.850.178,71
	2013	Regionale	956.114,24	43.510,70	1.165.289,17	1.208.799,87
	2014	Regionale	484.465,45	101.972,01	821.391,55	923.363,56
	TOTALE		10.128.723,75	1.669.690,95	7.736.698,86	9.406.389,81
147236	2007	Regionale	14.999.998,89	5.183,89	0,00	5.183,89
	2008	Regionale	23.316.471,98	7.997.442,64	14.994.815,00	22.992.257,64
	2009	Regionale	28.235.899,00	5.351.747,76	5.062.372,71	10.414.120,47
	2010	Regionale	24.001.920,55	1.913.953,63	15.973.827,35	17.887.780,98
	2011	Regionale	19.782.969,26	53.846,51	19.164.349,55	19.218.196,06
	2012	Regionale	15.773.397,12	684.480,35	17.488.297,33	18.172.777,68
	2013	Regionale	15.047.489,59	4.509.480,26	24.968.850,00	29.478.330,26
	2014	Regionale	11.394.211,70	4.047.337,14	9.399.678,44	13.447.015,58
	TOTALE		152.552.358,09	24.563.472,18	107.052.190,38	131.615.662,56
189173	2007	Regionale	750.000,00	0,00	0,00	0,00
	2008	Regionale	0,00	0,00	59.100,12	59.100,12
	2009	Regionale	0,00	0,00	455.130,53	455.130,53

	2010	Regionale	0,00	0,00	0,00	0,00
	2011	Regionale	0,00	0,00	0,00	0,00
	2012	Regionale	0,00	0,00	0,00	0,00
	2013	Regionale	0,00	0,00	0,00	0,00
	2014	Regionale	0,00	0,00	0,00	0,00
	TOTALE		750.000,00	0,00	514.230,65	514.230,65

Fonte: Regione Piemonte.

L'importo globale impegnato, pari ad euro 163.431.081,84, risulta superiore rispetto a quello previsto in sede di programmazione (euro 141.444.458,00). Si evidenziano delle discrepanze sui seguenti capitoli rispetto al rendiconto 2014:

- cap. n. 147236, la differenza tra impegnato totale euro 152.552.358,09 ed il pagato totale euro 131.615.662,56 risulta essere pari ad euro 20.936.695,53, mentre nel rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 10.064.409,32;
- cap. n. 189173 la differenza tra impegnato totale euro 750.000,00 ed il pagato totale euro 514.230,65, risulta essere pari ad euro 235.769,35, mentre nel rendiconto 2014 non vi sono importi in conto residui ed in conto competenza.

Per la quota finanziata con fondi statali, l'Ente ha comunicato la contabilizzazione nel Titolo I (Spese correnti):

SPESA						
Cap.	Anno	Prov.	Impegnato Competenza	Pagato Competenza	Pagato Residui	Pagato Totale
138987	2008	Statale	2.810.186,86	687.658,25	0,00	687.658,25
	2009	Statale	4.939.117,83	867.880,90	1.391.632,56	2.259.513,46
	2010	Statale	5.598.629,51	1.464.480,17	3.621.047,00	5.085.527,17
	2011	Statale	6.798.262,34	1.380.445,68	3.099.154,33	4.479.600,01
	2012	Statale	3.490.002,76	253.217,24	5.844.238,75	6.097.455,99
	2013	Statale	3.632.324,51	535.775,69	3.907.484,09	4.443.259,78
	2014	Statale	1.607.412,29	338.332,87	2.742.979,42	3.081.312,29
	TOTALE		28.875.936,10	5.527.790,80	20.606.536,15	26.134.326,95
138988	2009	Statale	0,00	0,00	0,00	0,00
	2010	Statale	0,00	0,00	0,00	0,00
	2011	Statale	0,00	0,00	0,00	0,00
	2012	Statale	42.911,03	0,00	0,00	0,00
	2013	Statale	94.994,53	94.994,53	35.626,15	130.620,68

	2014	Statale	0,00	0,00	7.284,87	7.284,87
	TOTALE		137.905,56	94.994,53	42.911,02	137.905,55
147732	2008	Statale	75.771.489,44	31.714.865,42	0,00	31.714.865,42
	2009	Statale	60.713.038,00	15.706.239,14	14.597.010,18	30.303.249,32
	2010	Statale	61.366.010,61	6.241.041,36	47.741.957,76	53.982.999,12
	2011	Statale	55.141.290,36	178.656,82	35.222.686,16	35.401.342,98
	2012	Statale	47.955.061,29	2.271.030,71	47.525.529,52	49.796.560,23
	2013	Statale	41.711.895,37	23.744.660,13	62.088.188,33	85.832.848,46
	2014	Statale	25.100.555,69	13.672.001,08	31.779.545,13	45.451.546,21
	TOTALE		367.759.340,76	93.528.494,66	238.954.917,08	332.483.411,74
147733	2009	Statale	16.013.605,00	157.272,50	0,00	157.272,50
	2010	Statale	15.317.916,79	0,00	2.118.278,22	2.118.278,22
	2011	Statale	10.473.750,00	0,00	16.977.453,04	16.977.453,04
	2012	Statale	4.379.338,97	0,00	7.754.828,70	7.754.828,70
	2013	Statale	11.194.920,18	5.376.497,60	7.608.544,74	12.985.042,34
	2014	Statale	28.408.308,54	12.912.746,18	5.936.269,96	18.849.016,14
	TOTALE		85.787.839,48	18.446.516,28	40.395.374,66	58.841.890,94

Fonte: Regione Piemonte.

L'importo globale impegnato pari ad euro 482.561.021,90 risulta superiore rispetto alla relativa entrata, mentre i pagamenti sono pari ad euro 417.597.535,18.

Si evidenziano delle discrepanze sui seguenti capitoli rispetto al rendiconto 2014:

- cap. n. 138987, la differenza tra impegnato totale euro 28.875.936,10 ed il pagato totale euro 26.134.326,95 risulta essere pari ad euro 2.741.609,15, mentre nel rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 2.367.444,78;
- cap. n. 147732, la differenza tra impegnato totale euro 367.759.340,76 ed il pagato totale euro 332.483.411,74 risulta essere pari ad euro 35.275.929,02, mentre nel rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 14.016.381,32;
- cap. n. 147733 la differenza tra impegnato totale euro 85.787.839,48 ed il pagato totale euro 58.841.890,94 risulta essere pari ad euro 26.945.948,54, mentre nel rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 16.410.983,25.

Per la quota finanziata con fondi europei, l'Ente ha comunicato la contabilizzazione nel Titolo I (Spese correnti):

SPESA						
Cap.	Anno	Prov.	Impegnato Competenza	Pagato Competenza	Pagato Residui	Pagato Totale
138932	2008	Europeo	2.379.754,62	583.191,00	0,00	583.191,00
	2009	Europeo	4.182.600,00	699.727,27	1.225.230,54	1.924.957,81
	2010	Europeo	4.741.095,05	1.309.845,23	3.061.903,60	4.371.748,83
	2011	Europeo	5.756.981,78	1.133.770,07	2.554.867,29	3.688.637,36
	2012	Europeo	2.955.443,77	393.291,07	4.984.319,26	5.377.610,33
	2013	Europeo	3.075.966,32	419.736,30	3.130.164,04	3.549.900,34
	2014	Europeo	0,00	0,00	2.356.816,71	2.356.816,71
	TOTALE		23.091.841,54	4.539.560,94	17.313.301,44	21.852.862,38
138933	2009	Europeo	0,00	0,00	0,00	0,00
	2010	Europeo	0,00	0,00	0,00	0,00
	2011	Europeo	0,00	0,00	0,00	0,00
	2012	Europeo	36.338,40	8.898,14	0,00	8.898,14
	2013	Europeo	80.444,35	80.444,35	27.440,26	107.884,61
	2014	Europeo	1.361.199,50	223.987,96	0,00	223.987,96
	TOTALE		1.477.982,25	313.330,45	27.440,26	340.770,71
147677	2008	Europeo	64.169.621,99	26.857.142,75	0,00	26.857.142,75
	2009	Europeo	63.120.193,00	13.430.395,05	12.365.154,21	25.795.549,26
	2010	Europeo	51.968.782,67	5.285.109,57	42.168.023,94	47.453.133,51
	2011	Europeo	46.697.320,42	151.292,20	38.933.703,40	39.084.995,60
	2012	Europeo	40.609.849,95	1.923.180,06	39.596.952,48	41.520.132,54
	2013	Europeo	52.898.999,26	20.107.723,00	52.968.583,59	73.076.306,59
	2014	Europeo	0,00	0,00	39.750.037,17	39.750.037,17
	TOTALE		319.464.767,29	67.754.842,63	225.782.454,79	293.537.297,42
147678	2009	Europeo	3.205.139,00	0,00	0,00	0,00
	2010	Europeo	12.969.572,22	0,00	0,00	0,00
	2011	Europeo	8.869.500,00	0,00	5.964.539,00	5.964.539,00
	2012	Europeo	3.708.561,60	0,00	6.564.912,01	6.564.912,01
	2013	Europeo	8.396.970,66	4.552.986,82	6.934.178,12	11.487.164,94
	2014	Europeo	24.428.309,17	10.777.684,93	3.459.625,52	14.237.310,45
	TOTALE		61.578.052,65	15.330.671,75	22.923.254,65	38.253.926,40

Fonte: Regione Piemonte.

L'importo globale impegnato pari ad euro 405.612.643,73 risulta inferiore rispetto alla relativa entrata, mentre i pagamenti sono pari ad euro 353.984.856,91.

Si evidenziano delle discrepanze sui seguenti capitoli rispetto al rendiconto 2014:

- cap. n. 138932, la differenza tra impegnato totale euro 23.091.841,54 ed il pagato totale euro 21.852.862,38 risulta essere pari ad euro 1.238.979,16, mentre nel rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 930.130,26;
- cap. n. 147677, la differenza tra impegnato totale euro 319.464.767,29 ed il pagato totale euro 293.537.297,42 risulta essere pari ad euro 25.927.469,87, mentre nel rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 7.413.400,83;
- cap. n. 147678 la differenza tra impegnato totale euro 61.578.052,65 ed il pagato totale euro 38.253.926,40 risulta essere pari ad euro 23.324.126,25, mentre nel rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 14.425.831,25.

In sintesi la situazione globale, relativa agli accertamenti/riscossioni, impegni/pagamenti, viene evidenziata nella tabella sottostante:

Situazione FSE nel periodo di riferimento 2007-2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale
a) Accertato competenza	0,00	235.415.311,00	132.954.949,00	123.675.550,00	113.534.154,90	140.427.249,10	105.017.389,93	19.475.919,07	870.500.523,00
b) Impegnato competenza	16.748.334,08	169.847.524,77	181.898.224,12	177.651.333,88	155.569.041,73	120.015.707,54	137.090.119,01	92.784.462,34	1.051.604.747,47
Saldo di competenza (a - b)	-16.748.334,08	65.567.786,23	-48.943.275,12	-53.975.783,88	-42.034.886,83	20.411.541,56	-32.072.729,08	-73.308.543,27	-181.104.224,47
c) Incassato totale	0,00	43.320.399,45	45.008.626,50	28.573.078,28	133.991.664,31	87.669.687,43	202.946.838,43	209.150.378,76	750.660.673,16
d) Pagato totale	48.848,12	83.864.656,93	72.836.231,37	132.457.366,43	126.140.369,12	137.143.354,33	222.300.157,87	138.327.690,94	913.118.675,11
Saldo di cassa (c-d)	-48.848,12	-40.544.257,48	-27.827.604,87	-103.884.288,15	7.851.295,19	-49.473.666,90	-19.353.319,44	70.822.687,82	-162.458.001,95

NB: i dati relativi alle entrate (accertato/incassato) sono relativi a fondi di provenienza statale ed europea, mentre i dati relativi alla spesa (impegnato/pagato) includono anche i fondi regionali.

Fonte: Regione Piemonte.

Anche in questo caso, con un'ulteriore nota istruttoria sono stati richiesti alla Regione Piemonte chiarimenti in merito ai seguenti punti:

- a) la quota statale accertata, nel corso degli anni (euro 464.568.074,00), sul capitolo di entrata n. 21620 risulta di importo inferiore rispetto a quella prevista nel periodo di programmazione (euro 465.033.574,00), mentre la quota comunitaria accertata, nel corso degli anni (euro 405.932.449,00), sul capitolo n. 28505, risulta di importo superiore a quella programmata (euro 394.622.239,00);
- b) la quota di competenza regionale, pari ad euro 163.431.081,84, risulta superiore rispetto a quella prevista in sede di programmazione (euro 141.444.458,00); si evidenziano delle discrepanze sui seguenti capitoli rispetto al D.D.L. di rendiconto 2014:
 - cap. n. 147236, la differenza tra impegnato totale euro 152.552.358,09 ed il pagato totale euro 131.615.662,56 risulta essere pari ad euro 20.936.695,53, mentre nel D.D.L. di rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 10.064.409,32;
 - cap. n. 189173 la differenza tra impegnato totale euro 750.000,00 ed il pagato totale euro 514.230,65, risulta essere pari ad euro 235.769,35, mentre nel D.D.L. di rendiconto 2014 non vi sono importi in conto residui ed in conto competenza;
- c) per la quota finanziata con fondi statali, dai dati comunicati dall'Ente, l'importo globale impegnato pari ad euro 482.561.021,90 risulta superiore rispetto alla relativa entrata; si evidenziano delle discrepanze sui seguenti capitoli rispetto al D.D.L. di rendiconto 2014:
 - cap. n. 138987, la differenza tra impegnato totale euro 28.875.936,10 ed il pagato totale euro 26.134.326,95 risulta essere pari ad euro 2.741.609,15, mentre nel D.D.L. di rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 2.367.444,78;
 - cap. n. 147732, la differenza tra impegnato totale euro 367.759.340,76 ed il pagato totale euro 332.483.411,74 risulta essere pari ad euro 35.275.929,02, mentre nel D.D.L. di rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 14.016.381,32;
 - cap. n. 147733 la differenza tra impegnato totale euro 85.787.839,48 ed il pagato totale euro 58.841.890,94 risulta essere pari ad euro 26.945.948,54, mentre nel D.D.L. di rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 16.410.983,25;
- d) per la quota finanziata con fondi europei, dai dati comunicati dall'Ente, l'importo globale impegnato pari ad euro 405.612.643,73 risulta inferiore rispetto alla relativa entrata; si evidenziano delle discrepanze sui seguenti capitoli rispetto al D.D.L. di rendiconto 2014:

- cap. n. 138932, la differenza tra impegnato totale euro 23.091.841,54 ed il pagato totale euro 21.852.862,38 risulta essere pari ad euro 1.238.979,16, mentre nel D.D.L. di rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 930.130,26;
- cap. n. 147677, la differenza tra impegnato totale euro 319.464.767,29 ed il pagato totale euro 293.537.297,42 risulta essere pari ad euro 25.927.469,87, mentre nel D.D.L. di rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 7.413.400,83;
- cap. n. 147678 la differenza tra impegnato totale euro 61.578.052,65 ed il pagato totale euro 38.253.926,40 risulta essere pari ad euro 23.324.126,25, mentre nel D.D.L. di rendiconto 2014 il totale dei residui passivi è pari ad euro 14.425.831,25.

Si è chiesto, pertanto, di esplicitare le motivazioni di tutti i suddetti scostamenti.

Nella risposta ai rilievi, la Regione ha argomentato quanto segue:

- *“con riferimento ai minori accertamenti di fondi statali rispetto al piano finanziario del Programma, la motivazione di tali minori accertamenti può derivare da impegni di spesa antecedenti al 2012, ossia antecedenti all’obbligo di collegamento tra impegno e accertamento sui fondi vincolati;*
- *con riferimento ai maggiori accertamenti di fondi europei rispetto al piano finanziario del Programma la motivazione è da individuarsi in impegni di risorse in over-booking erroneamente collegati al capitolo n. 28505 anziché al capitolo n. 33700; la correzione di tale errore potrà avvenire nel corso dell’anno 2015, senza effetti sugli equilibri di bilancio;*
- *con riferimento ai maggiori impegni rispetto alle relative entrate, con riferimento ai fondi regionali, la motivazione è da individuarsi in parte nella mancata contabilizzazione degli effetti della perenzione amministrativa e delle economie di spesa, non considerati nell’ambito dei dati trasmessi dall’Ente, ed in parte agli impegni di risorse in over-booking;*
- *con riferimento agli scostamenti tra i residui desumibili dagli impegni ed ai pagamenti comunicati dall’Ente ed i residui passivi riportati nel DDL di rendiconto per l’anno 2014, si segnala che la ragione degli stessi è dovuta agli effetti della perenzione amministrativa e delle economie di spesa, non considerati nell’ambito dei dati trasmessi dall’Ente.”.*

In relazione a quanto comunicato dalla Regione Piemonte, relativamente ai minori accertamenti di fondi statali rispetto al piano finanziario del Programma, non ha trovato conferma in alcuna disposizione normativa quanto affermato: “...la motivazione di tali minori accertamenti può derivare da impegni di spesa antecedenti al 2012, ossia antecedenti all’obbligo di collegamento tra impegno e accertamento sui fondi vincolati”. Tale comportamento è sintomatico di una non puntuale e trasparente gestione dei fondi vincolati,

rafforzato dal fatto che, i maggiori accertamenti di fondi europei, sono stati giustificati da errori di contabilizzazione.

La Regione Piemonte ha ritrasmesso la tabella sopra indicata con i seguenti aggiornamenti:

Situazione FSE nel periodo di riferimento 2007-2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Economie/ Perenzioni (2009- 2013)	Totale
a) Accertato competenza	0,00	235.415.311,00	132.954.949,00	123.675.550,00	113.534.154,90	140.427.249,10	105.017.389,93	19.475.919,07		870.500.523,00
b) Impegnato competenza	16.748.334,08	169.847.524,77	181.898.224,12	177.651.333,88	155.569.041,73	120.015.707,54	137.090.119,01	92.784.462,34	-70.623.781,49	980.980.965,98
Saldo di competenza (a - b)	-16.748.334,08	65.567.786,23	-48.943.275,12	-53.975.783,88	-42.034.886,83	20.411.541,56	-32.072.729,08	-73.308.543,27	70.623.781,49	-110.480.442,98
c) Incassato totale	0,00	43.320.399,45	45.008.626,50	28.573.078,28	133.991.664,31	87.669.687,43	202.946.838,43	209.150.378,76		750.660.673,16
d) Pagato totale	48.848,12	83.864.656,93	72.836.231,37	132.457.366,43	126.140.369,12	137.143.354,33	222.300.157,87	138.327.690,94		913.118.675,11
Saldo di cassa (c-d)	-48.848,12	-40.544.257,48	-27.827.604,87	-103.884.288,15	7.851.295,19	-49.473.666,90	-19.353.319,44	70.822.687,82		-162.458.001,95

NB: i dati relativi alle entrate (accertato/incassato) sono relativi a fondi di provenienza statale ed europea, mentre i dati relativi alla spesa (impegnato/pagato) includono anche i fondi regionali.

Fonte: Regione Piemonte.

Lo stato di avanzamento della spesa risulta essere:

Programma	Finanziamento Totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) %	Pagamenti (c/a) %
POR FSE Piemonte	1.001.100.271,00	1.051.604.747,47	913.118.675,11	105,04	91,21

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Piemonte.

L'importo degli impegni depurato delle economie risulta essere pari ad euro 980.980.965,98 (il 97,99% impegnato/finanziamento totale).

Lo stato di avanzamento della spesa comunicato dalla Direzione "Coesione sociale" evidenzia il seguente ammontare degli impegni e dei pagamenti effettuati al 31/12/2014 sulla base dei dati di monitoraggio trasmessi al sistema nazionale Monitweb:

Programma	Finanziamento Totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) %	Pagamenti (c/a) %
POR FSE Piemonte	1.001.100.271,00	1.055.476.371,70	909.299.632,91	105,43	90,83

Di cui overbooking	121.290.045,75	108.576.501,74	12,12	10,84
--------------------	----------------	----------------	-------	-------

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Piemonte.

Dal confronto delle due tabelle si rileva una discrepanza tra gli importi. Tale discrepanza è stata giustificata dalla Regione come segue: *“gli impegni e i pagamenti sono riferiti all'ultimo soggetto pubblico nei confronti del beneficiario. Quindi per le attività a regia regionale gli impegni sono quelli verso i beneficiari. L'importo complessivo tiene conto dell'impegno della Regione Piemonte e degli Organismi Intermedi, cioè le sette Province Piemontesi, la Città Metropolitana di Torino, FinPiemonte, UnionEtica e l'Agenzia Piemonte Lavoro. Non sono considerati i trasferimenti della Regione Piemonte verso gli OO.II. Per i pagamenti si intendono i pagamenti effettuati dei beneficiari quietanzati, solitamente per le sovvenzioni/contributi. Negli altri casi, gare e assimilabili, sono i pagamenti quietanzati dalla PA, quindi Regione Piemonte e Organismi Intermedi”*.

La Direzione ha inoltre comunicato un importo in “overbooking” finanziario sugli impegni e sui pagamenti, come indicato nella tabella soprastante (rispettivamente il 12,12% degli impegni e il 10,84% dei pagamenti). Come noto, l'overbooking si verifica quando la somma degli impegni assunti è superiore alla quota programmata. Il ricorso all'overbooking, che è indice di disponibilità di un parco progetti superiore a quello richiesto dagli obiettivi di programmazione, rappresenta una scelta strategica molto diffusa soprattutto in fase di chiusura di programma; essa garantisce le Amministrazioni dall'eventualità fisiologica che alcuni dei progetti selezionati

trovino impedimenti alla realizzazione consentendo così la possibilità di sostituirli con i progetti in overbooking, simili a quelli finanziati con i fondi europei, ma finanziati (appunto in overbooking) con fondi regionali.

L'ammontare della spesa certificata al 31 dicembre 2014 è pari ad euro 825.532.373,00. Tale importo risulta confermato nel Rapporto Annuale di Esecuzione (RAE) anno 2014 approvato da parte del Comitato di Sorveglianza in data 11-12 giugno 2015. Il tasso di attuazione (spesa certificata/ammontare totale del finanziamento) risulta pari al 82,46% (825.532.373,00/1.001.100.271,00).

3. I controlli effettuati per i POR FESR e FSE: in particolare, i controlli di primo livello

Per quanto concerne il POR FESR, le attività di controllo di primo livello delle operazioni svolte dall'Autorità di Gestione nel corso del 2014, sulla base di quanto previsto dal Sistema di Gestione e Controllo del POR (SdGC), sono state realizzate dai Responsabili di Controllo delle Attività/Misure del POR.

In particolare sono state effettuate le verifiche amministrative (documentali) di tutte le domande di rimborso presentate dai Beneficiari; controlli in loco su un campione di operazioni, pari ad almeno il 10% dell'universo di riferimento.

Più precisamente, in sede istruttoria è emerso che sono state effettuate 1.708 verifiche documentali, corrispondenti ai progetti che hanno registrato un avanzamento di spesa certificata rispetto all'anno precedente. La registrazione degli esiti dei controlli effettuati è stata valorizzata nell'ambito di una specifica Check List di progetto, archiviata nell'ambito del Sistema Informatico del POR.

Come noto, i controlli in loco -effettuati sulla base del SdGC del POR che prevede che venga controllato in loco non meno del 10% dell'universo di riferimento, definito annualmente dall'Autorità di Gestione con riferimento alla spesa certificata alla CE alla fine dell'annualità precedente- mirano ad accertare l'effettività e la correttezza della spesa, nonché la veridicità delle dichiarazioni e delle documentazioni presentate, la conformità degli elementi fisici e tecnici della realizzazione alla normativa comunitaria e nazionale e al Programma.

Nel corso del 2014 sono stati avviati i controlli in loco per 254 progetti. Le tipologie di operazioni coinvolte nei controlli sono state le seguenti: 236 operazioni del macro processo "erogazioni di aiuti alle imprese", 14 operazioni del macro processo "realizzazioni di opere pubbliche", 4

operazioni del macro processo “acquisizioni di beni e servizi”. La spesa certificata sottoposta a controllo è stata pari al 16,6% (che, in valori assoluti, corrisponde a 106,7 Meuro) della spesa certificata alla Commissione al 31.12.2013 (pari a circa 641,5 Meuro).

La tabella che segue fornisce, sinteticamente, gli esiti dei controlli in loco distinti per ogni macro processo previsto dal PO.

Macroprocesso	Esiti				
	Regolare	Revoca totale per fallimento/Cancellazione	Presunta irregolarità (1)	In fase di definizione esito (2)	Totale
Erogazioni di aiuti alle imprese	89	6	37	104	236
Realizzazioni di opere pubbliche	7	0	0	7	14
Acquisizione di beni e servizi	4	0	0	0	4
TOTALE	100	6	37	117	254

Fonte: Regione Piemonte.

(1) Si tratta di una fase in cui l'Ufficio controlli di Finpiemonte Spa sta valutando gli esiti delle verifiche in loco eseguite. A seguito di tale fase, qualora la presunta irregolarità fosse confermata, sarà avviato il procedimento di revoca.

(2) Si tratta di una fase di approfondimento da cui emergerà la regolarità o l'avvio del procedimento di revoca.

A completamento del quadro sopra delineato, si segnala la trasmissione nel 2014 di 3 schede OLAF relative ad irregolarità accertate nell'ambito dei controlli di primo livello su progetti appartenenti a campioni estratti in annualità precedenti il 2014, ma per i quali la revoca si è perfezionata nel corso del 2014.

Le tipologie di irregolarità segnalate hanno riguardato il mancato rispetto del principio di necessità dell'aiuto (1 progetto) e lo scioglimento e messa in liquidazione della società (2 progetti); inoltre è stato segnalato che, con riferimento al caso OLAF n. 10199, la relativa scheda è stata ritrasmessa nel 2014, poiché non più rintracciabile nell'ambito del sistema di gestione delle irregolarità (Sistema IMS). Per questi casi si veda la tabella riportata nel paragrafo 5.

Per quanto riguarda il POR FSE i controlli di primo livello effettuati attengono a verifiche in loco e in ufficio, relativamente a domande di rimborso intermedie e finali, rispetto a stati di avanzamento lavori per gli affidamenti di bandi di gara. Complessivamente nel 2014 sono stati effettuati 7.995 controlli, tra controlli in loco ed in ufficio, di cui 2.340 svolti direttamente dal personale regionale.

La tabella sottostante evidenzia un riepilogo di tutti i controlli eseguiti nel periodo di programmazione 2007-2013. In alcuni casi sono stati eseguiti più controlli per la stessa operazione.

In questi casi l'importo controllato risulta maggiore dell'importo previsto dal piano poiché l'importo controllato tiene conto della verifica precedente.

RIEPILOGO DELL'ESITO DELLE CHECK LIST DI TUTTE LE OPERAZIONI FSE POR 2007-2013 CONTROLLATE, AGGIORNATO AL 7/3/2015						
Check list loco	Tipo Check-List	Esito Check-List	Num. Operazioni	Num. Check-List	Num. Verbali	Spesa Controllata Totale Pubblica
	CHIAMATA A PROGETTO	POSITIVO	26.661	28.794	6.860	679.013.866,72
S	CHIAMATA A PROGETTO A COSTI STANDARD IN LOCO	POSITIVO	36	36	36	784.294,04
	CHIAMATA A PROGETTO A COSTI STANDARD IN UFFICIO	PARZIALMENTE POSITIVO	2	2	2	397.010,50
	CHIAMATA A PROGETTO A COSTI STANDARD IN UFFICIO	POSITIVO	2.138	2.138	2.138	267.048.413,35
S	CHIAMATA A PROGETTO IN LOCO	POSITIVO	27	27	27	7.789.468,50
	CHIAMATA A PROGETTO IN UFFICIO	POSITIVO	259	259	259	45.227.128,50
	CONTROLLI IN UFFICIO DISOCCUPATI	POSITIVO	15	15	15	873.355,00
	CONTROLLI IN UFFICIO OCCUPATI A RISCHIO	POSITIVO	21	21	21	819.631,00
	EROGAZIONE FINANZIAMENTI DIRETTI - IN UFFICIO	POSITIVO	119	119	119	3.337.306,85
	FLUSSO DI RITORNO DA PBANDI	POSITIVO	1.724	1.724	1.724	16.162.375,67
	GARA D'APPALTO	POSITIVO	958	963	963	83.725.936,22
	GARA D'APPALTO	POSITIVO CON RACCOMANDAZIONI	38	38	38	1.566.050,12
S	GARA D'APPALTO IN LOCO	POSITIVO	3	3	3	749.998,20
	POLITICA PASSIVA INPS	POSITIVO	2	2	2	49.398.995,16
S	SERVIZI AL LAVORO IN LOCO	POSITIVO	3	3	3	6.131,50
	SERVIZI AL LAVORO IN UFFICIO	POSITIVO	144	144	144	821.290,00
S	SERVIZI GARANZIA GIOVANI PIEMONTE - IN LOCO	POSITIVO	10	10	10	39.315,50
	VOUCHER DI SERVIZIO	POSITIVO	818	818	818	3.331.745,90
	VOUCHER DI SERVIZIO	POSITIVO CON RACCOMANDAZIONI	3	3	3	7.571,03
	VOUCHER FORMATIVO A CATALOGO	POSITIVO	123	134	134	25.918.231,30
	VOUCHER FORMATIVO A CATALOGO	POSITIVO CON RACCOMANDAZIONI	13	13	13	568.136,60
		Somma:	33.117	35.266	13.332	1.187.586.251,66

Fonte: Regione Piemonte.

Dall'analisi del RAE anno 2014, si evidenzia inoltre che con Determinazione Dirigenziale n. 438 del 18/06/2014, su mandato della Giunta Regionale, il competente Settore ha approvato il Progetto di servizio ai sensi dell'art. 279 del D.P.R. 207/2010 per l'affidamento del servizio di controllo in ufficio e i loco degli aspetti amministrativi, finanziari e fisico-tecnici delle operazioni relative all'attuazione degli interventi in materia di formazione e lavoro finanziate dalla "Direzione Istruzione Formazione Professionale e Lavoro" e cofinanziati dal FSE; l'importo complessivo per l'affidamento del servizio è pari ad euro 4.290.000,00.

3.1 I controlli di secondo livello nei POR FESR e FSE

Per quanto riguarda il POR FESR, le attività di controllo di secondo livello svolte dall'Autorità di Audit (AdA) si sono esplicate in: (a) audit di sistema; (b) audit dei campioni di operazioni.

a) Le attività connesse agli audit di sistema conclusi nel periodo di copertura 1° luglio 2013–30 giugno 2014 sono state condotte attraverso lo svolgimento di procedure di verifica volte ad approfondire taluni aspetti sul Sistema di Gestione e di Controllo dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Certificazione e degli Organismi Intermedi (Finpiemonte S.p.A. e Artigiancassa S.p.A.) nell'ambito degli interventi finanziati dai fondi del POR FESR 2007–2013.

In particolare, relativamente alle attività connesse agli Audit di Sistema condotte presso l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Certificazione e gli Organismi Intermedi (Finpiemonte S.p.A. e Artigiancassa S.p.A.), come previsto dalla nota COCOF08/0019/00-EN, sono stati esaminati i seguenti aspetti:

Autorità di Gestione ed Organismi Intermedi:

- definizione, ripartizione e separazione delle funzioni tra l'Autorità di Gestione e le altre Autorità del Programma/Organismi Intermedi ed all'interno di essi;
- procedure per la selezione delle operazioni;
- informazioni e strategia per fornire assistenza ai beneficiari;
- verifiche svolte dall'AdG e dagli OO.II.;
- piste di controllo;
- sistemi di contabilità, monitoraggio e reporting finanziario;
- azioni preventive e correttive in caso di rilevazione di errori sistematici.

Autorità di Certificazione:

- definizione, ripartizione e separazione delle funzioni tra l'Autorità di Certificazione e le altre Autorità del Programma/Organismi Intermedi ed all'interno di essi;

- pista di controllo e sistemi informatizzati;
- procedure per la certificazione delle spese;
- procedure di recupero.

Le procedure di audit utilizzate sono consistite principalmente:

- nell'acquisizione e nell'esame della documentazione ritenuta rilevante ai fini della verifica di taluni aspetti del Sistema di Gestione e Controllo dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Certificazione e degli Organismi Intermedi (Finpiemonte S.p.A. e Artigiancassa S.p.A.);
- nell'acquisizione di informazioni in merito a specifici aspetti o situazioni attraverso l'organizzazione di appositi incontri e attraverso l'ottenimento di risposte, anche in forma scritta, a specifiche richieste;
- nello svolgimento di verifiche di dettaglio su singole operazioni volte a riscontrare l'operatività di talune procedure.

A seguito delle interviste condotte presso i referenti dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Certificazione e degli Organismi Intermedi (Finpiemonte S.p.A. e Artigiancassa S.p.A.), sottoposti a controllo e coinvolti nel POR FESR 2007–2013, sono state svolte le seguenti attività, tutte completate entro il 30/06/2014:

- analisi back office della documentazione acquisita in sede di controllo;
- compilazione della check list;
- redazione del Rapporto di Controllo sul Sistema di Gestione e Controllo.

b) Audit dei campioni di operazioni: sono stati svolti Audit delle operazioni sulle spese certificate al 31 dicembre 2013. In sede istruttoria è stato precisato che gli incontri di audit delle operazioni sono stati avviati tutti nel periodo maggio–novembre 2014 e sono stati conclusi nel mese di dicembre 2014, ad eccezione di n. 2 operazioni:

1) con riferimento all'operazione campionata sul Beneficiario Consorzio Valorizzazione Culturale “LA VENARIA REALE” – Progetto “Programma delle opere 2010-2012” (ID Progetto REG_POR-FESR_2010_8626) nell'ambito delle spese certificate al 31 dicembre 2013, è stato precisato che l'Autorità di Audit ha proceduto ad analizzare tutti gli atti disponibili relativi alle procedure di affidamento ed a predisporre una bozza del Rapporto provvisorio. Prima della formalizzazione e relativa trasmissione del suddetto Rapporto al Beneficiario, e al fine di avviare ed instaurare un contraddittorio completo ed esaustivo, l'Autorità ha ritenuto opportuno, secondo il proprio giudizio professionale, di dover previamente acquisire, tutta la documentazione relativa ai procedimenti penali che hanno riguardato gli affidamenti del Beneficiario in questione. In particolare, tali informazioni serviranno per valutare le circostanze di fatto accertate dagli

inquirenti, mediante i propri pervasivi poteri ispettivi, nell'ambito dei relativi procedimenti penali.

2) Con riferimento all'operazione campionata sul Beneficiario Comune di Savigliano -Progetto "Restauro e recupero di Palazzo Muratori Cravetta da adibirsi a spazi museali ed espositivi (ID progetto REG_POR-FESR_2013_29810), la limitazione al controllo è stata determinata dalla mancata ricezione, alla data di redazione del RAC 2014, di parte della documentazione integrativa necessaria alla conclusione dell'audit.

Dunque, l'Autorità di Audit, alla data di redazione del Rapporto di controllo 2014, è stata impossibilitata a terminare gli audit, per le ragioni di cui sopra.

Pertanto, lo stato dell'arte risulta essere il seguente: con riferimento al Beneficiario Consorzio Valorizzazione Culturale "LA VENARIA REALE", l'Autorità di Audit ha proceduto ad analizzare tutti gli atti disponibili relativi alle procedure di affidamento ed a redigere il Rapporto provvisorio, al fine di avviare la fase del contraddittorio. L'Autorità di Audit, a seguito degli elementi ulteriori che dovessero emergere nel corso della fase del contraddittorio con il Beneficiario, attualmente in itinere, provvederà alla redazione del Rapporto definitivo.

Con riferimento al Beneficiario Comune di Savigliano, a seguito della ricezione della documentazione integrativa (successiva alla trasmissione del RAC 2014 avvenuta in data 24 dicembre 2014) e necessaria alla conclusione dell'audit, è stato redatto il Rapporto definitivo.

La Regione ha peraltro sottolineato che, sulla base dei controlli svolti, non risultano emerse eccezioni di rilievo in riferimento al suddetto Beneficiario.

Si precisa che, alla data odierna, non risultano aggiornamenti in merito al tasso di errore comunicato nel RAC 2014 del POR FESR Piemonte 2007-2013.

Nel periodo coperto dal RAC (1° luglio 2013–30 giugno 2014) sono stati effettuati audit sulle operazioni relative al campione estratto con Determinazione Dirigenziale n. 76 del 28 aprile 2014 della Direzione "Gabinetto della Presidenza della Giunta Regionale" sulla base delle spese certificate nell'annualità 2013.

<i>Dati di Sintesi numero operazioni campionate – POR FESR</i>		
A	Numero totale popolazione	1254
B	Numero operazioni campionate	40*
B/A	% di campionamento	3,19%
C	Spesa totale certificata – annualità 2013	euro 195.466.116,19
D	Spesa certificata campionata – annualità 2013	euro 85.668.156,73
D/C	% di campionamento	43,83%

*Si precisa che il totale delle operazioni da controllare è dato dalla somma di n=36 progetti estratti e di 4 progetti HIGH VALUE.

Per quanto riguarda il POR FSE, l'attività di controllo di secondo livello è stata condotta attraverso lo svolgimento di procedure di verifica volte ad approfondire taluni aspetti sul Sistema di Gestione e di Controllo dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Certificazione e degli Organismi Intermedi (Province, Finpiemonte S.p.A., Union.Etica e Agenzia Piemonte Lavoro). In particolare sono stati svolti Audit delle operazioni sulle spese certificate al 31 dicembre 2013. Si precisa che gli incontri di audit delle operazioni sono stati avviati tutti nel periodo maggio – ottobre 2014 e sono stati conclusi nel mese di dicembre 2014; con riferimento alle attività connesse agli Audit di Sistema condotte presso l'Autorità di Gestione e gli Organismi Intermedi (Province, Finpiemonte S.p.A., Union.Etica e Agenzia Piemonte Lavoro) e l'Autorità di Certificazione, come previsto dalla nota COCOF08/0019/00-EN, sono stati esaminati i seguenti aspetti:

Autorità di Gestione ed Organismi Intermedi:

- definizione, ripartizione e separazione delle funzioni tra l'Autorità di Gestione e le altre Autorità del Programma/Organismi Intermedi ed all'interno di essi;
- procedure per la selezione delle operazioni;
- informazioni e strategia per fornire assistenza ai beneficiari;
- verifiche svolte dall'AdG e dagli OO.II.;
- piste di controllo;
- sistemi di contabilità, monitoraggio e reporting finanziario;
- azioni preventive e correttive in caso di rilevazione di errori sistematici.

Autorità di Certificazione:

- definizione, ripartizione e separazione delle funzioni tra l'Autorità di Certificazione e le altre Autorità del Programma/Organismi Intermedi ed all'interno di essi;
- pista di controllo e sistemi informatizzati;
- procedure per la certificazione delle spese;

- procedure di recupero.

Le procedure di audit utilizzate sono consistite principalmente:

- nell'acquisizione e nell'esame della documentazione ritenuta rilevante ai fini della verifica di taluni aspetti del Sistema di Gestione e Controllo dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Certificazione e degli Organismi Intermedi;
- nell'acquisizione di informazioni in merito a specifici aspetti o situazioni attraverso l'organizzazione di appositi incontri e attraverso l'ottenimento di risposte, anche in forma scritta, a specifiche richieste;
- nello svolgimento di verifiche di dettaglio su singole operazioni volte a riscontrare l'operatività di talune procedure (per ulteriori dettagli si rimanda al capitolo 4 "Audit di Sistemi" del presente Rapporto).

A seguito delle interviste condotte presso i referenti dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Certificazione e degli Organismi Intermedi (Province Piemontesi, Finpiemonte S.p.A., Union.Etica e Agenzia Piemonte Lavoro), sottoposti a controllo e coinvolti nel POR FSE 2007 – 2013, sono state svolte le seguenti attività, tutte completate entro il 30/06/2014:

- analisi back office della documentazione acquisita in sede di controllo;
- compilazione della check list;
- redazione del Rapporto di Controllo sul Sistema di Gestione e Controllo.

Si riporta qui di seguito una tabella riepilogativa degli Audit delle operazioni campionate:

Numero di operazioni verificate (rif. campione spese certificate al 31 dicembre 2013)			
N. operazioni campionate	Avviate prima del 30 giugno 2014	Avviate dopo il 30 giugno 2014	Tot. Operazioni avviate
50	26	24	50

Fonte: Regione Piemonte.

Nel periodo coperto dal RAC (1° luglio 2013–30 giugno 2014) sono stati effettuati audit sulle operazioni relative al campione estratto con Determinazione Dirigenziale n. 75 del 28 aprile 2014 della Direzione "Gabinetto della Presidenza della Giunta Regionale" sulla base delle spese certificate nell'annualità 2013.

<i>Dati di Sintesi numero operazioni campionate – POR FSE</i>		
A	Numero totale popolazione	6198
B	Numero operazioni campionate	50*
B/A	% di campionamento	0,81%
C	Spesa totale certificata – annualità 2013	euro 193.863.292,85
D	Spesa certificata campionata – annualità 2013	euro 27.586.312,01
D/C	% di campionamento	14,23%

Fonte: Regione Piemonte.

*Si precisa che in questa popolazione i progetti HIGH VALUE sono pari a 1 per un importo di spesa certificata pari ad euro 11.455.299,50.

In merito agli audit delle operazioni effettuati sulle spese certificate al 31 dicembre 2013, la Regione ha evidenziato che: non sono stati rilevati casi di frode o frode sospetta; non sono emerse criticità significative; non sono stati rilevati errori di carattere sistemico; il follow up delle irregolarità è attualmente in corso e le relative risultanze saranno comunicate tempestivamente alla Commissione e riportate nel RAC 2015.

4. Le irregolarità, le frodi e le decertificazioni nei POR FESR e FSE

Come noto, la tutela degli interessi finanziari dell'UE costituisce per le Istituzioni europee una priorità assoluta e le irregolarità e le frodi mettono in pericolo il bilancio comunitario e le sue risorse in prevalenza a carico dei cittadini europei. La lesione degli interessi finanziari della Comunità è costituito da una irregolarità o dalla frode, che altro non è che una irregolarità qualificata dall'intenzionalità dell'azione od omissione e dalle modalità di esecuzione.

Come già messo in luce nella Deliberazione n. 2/2015 della Sezione Affari Comunitari, "l'art. 325 TFUE non dà alcuna definizione di frode. E' la Convenzione relativa alla tutela agli interessi finanziari della Comunità europea (PIF) del 26 luglio 1995, che se ne occupa in modo specifico. Essa, nell'introdurre l'obbligo per tutti gli Stati membri di perseguire i comportamenti fraudolenti ai danni degli interessi finanziari comunitari con "sanzioni penali, effettive, proporzionate e dissuasive", fornisce una definizione armonizzata di frode sia sul fronte delle spese che delle entrate della Comunità⁴⁸. La nozione di irregolarità, invece, si ritrova nel regolamento CE

⁴⁸ Costituisce frode, lesiva degli interessi finanziari della Comunità, "qualsiasi azione o omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal Bilancio generale delle Comunità europee (con riguardo alle spese) o la diminuzione illegittima (con riguardo alle entrate) di risorse del Bilancio generale delle Comunità europee"; o "alla mancata comunicazione di una informazione

2988/1995 del Consiglio del 18 dicembre 1995 che, relativamente alla tutela degli interessi finanziari della Unione detta, per la prima volta, una normativa generale sui controlli omogenei e sulle misure e sanzioni amministrative in materia di irregolarità.

La disciplina giuridica di carattere generale è altresì riconducibile al regolamento CE 2185/1996 del Consiglio dell'11 novembre 1996 che disciplina i controlli e le verifiche in loco della Commissione per la protezione degli interessi finanziari della Comunità contro le frodi e le altre irregolarità. Nel caso di semplici irregolarità si applicano solo “misure” amministrative, nel caso di frodi “sanzioni” amministrative; nel caso di frodi gravi⁴⁹ lo Stato membro è tenuto a prevedere sanzioni penali. Gli Stati membri devono comunicare alla Commissione, oltre alle frodi, ogni altra irregolarità che abbia un effetto sul Bilancio superiore ai 10.000 euro (art. 1.10 regolamento 2035/2005 della Commissione).

Nel 2014 sono state intraprese diverse iniziative dalla Commissione, su richiesta del Parlamento europeo, per definire un nuovo contesto legislativo in materia di politica antifrode.” (cfr. Corte dei Conti, Sezione Affari Comunitari, Deliberazione n. 2/2015).

Con l'ausilio del sistema conoscitivo SIDIF, attualmente in uso presso la Sezione Affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti, questa Sezione regionale di controllo ha la possibilità di accedere ad una banca integrata con il sistema informativo IMS (Irregularity Management System) dell'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF).

In sede istruttoria è stato chiesto alla Regione di indicare l'ammontare e la tipologia delle frodi, anche in relazione a quanto inserito nella banca dati OLAF e a quanto rilevato in sede di parifica sull'esercizio finanziario 2013, numero, ammontare e motivazioni delle decertificazioni eventualmente intervenute.

La Regione ha evidenziato, nell'ambito dei controlli relativi al POR FESR, le informazioni relative alle irregolarità segnalate nella banca dati OLAF nel 2014, come meglio indicato nella tabella successiva:

in violazione di un obbligo specifico” o “alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui sono stati concessi o alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto cui consegue lo stesso effetto” (art. 1.1).

⁴⁹ E' frode grave qualsiasi frode relativa ad un importo minimo che in ciascuno Stato membro non può essere inferiore a 50.000 euro. E' invece frode di lieve entità quella il cui importo sia inferiore ai 4.000 euro e non presenti aspetti di gravità. Gli Stati possono prevedere sanzioni diverse da quelle penali.

N. caso OLAF	Anno	Fondo	Ob.	Stato IMS	Progetto	Codice progetto	Importo dell'irregolarità - quota UE	Importo dell'irregolarità - quota nazionale	Totale	Da recuperare	Azioni già intraprese per recuperare gli importi	Note Autorità di gestione
10199	2014	FESR	COMP	APERTO	Museo Nazionale dell'Automobile Carlo Biscaretti di Ruffia in Torino	REG_POR-FESR_2009_6542	265.029,71	404.744,65	669.774,36	0,00		L'irregolarità non persiste.
10183	2014	FESR	COMP	APERTO	NUOVA LINEA PRODUTTIVA CON ACQUISTO NUOVO TORNIO PLURIMANDRINO AUTOMATICO	0141000057	90.345,15	138.029,85	228.375,00	228.375,00		Il contributo erogato, oggetto di revoca, era pari a 435.000 euro, dei quali 206.000 euro sono stati recuperati. L'importo che risulta "da recuperare" (pari a 228.375 euro) non sarà esigibile in quanto a seguito del riparto effettuato dalla procedura di concordato preventivo non saranno effettuati ulteriori riparti a favore dell'organismo erogante.
10188	2014	FESR	COMP	APERTO	Condomotic	0124000350	49.078,64	74.919,95	123.998,59	123.998,59	Recupero coattivo mediante iscrizione a ruolo presso Equitalia nord S.p.A. nel mese di giugno 2014.	L'iscrizione a ruolo è stata notificata all'azienda il 10/09/2014 dall'agente della riscossione 068 - Milano. Alla data del 13/03/2015 nella procedura di Equitalia non sono registrati rimborsi, né risultano azioni esecutive in corso
10189	2014	FESR	COMP	APERTO	IRIS09 - INTEGRAZIONI E SERVIZI SAAS	0123000153	22.367,70	34.173,51	56.541,21	56.541,21	Recupero coattivo mediante iscrizione a ruolo presso Equitalia nord S.p.A. nel mese Dicembre 2014	Alla data del 17/03/2015 nella procedura di Equitalia la cartella non risulta ancora notificata
								Totale	1.078.689,16	408.914,80		

Fonte: Regione Piemonte.

Allo stato attuale non è stato recuperato alcun importo per quanto concerne le irregolarità anno 2014.

Per le irregolarità rilevate in sede di parifica anno 2013, la Regione ha evidenziato la seguente situazione aggiornata:

N. caso OLAF	Anno OLAF	Aut. resp. procedimento	Fondo	Obiettivo	Spesa irregolare	Importo da recuperare	Stato IMS	QUALIFICAZIONE	Qualificazione (Pratiche utilizzate per commettere l'irregolarità)	Codice progetto	Note Autorità di Gestione
10029	2013	PIEMONTE	FD	COMP	803.200,00	0,00	APERTO	SOSPETTA FRODE	Conferme d'ordine dei beni antecedenti alla presentazione della domanda successivamente disdette; fatture di anticipo quietanzate prima della presentazione della domanda e poi stornate da note di credito.	0141000219	L'investimento complessivo del progetto era di euro 803.200; il contributo pubblico concesso ed erogato è stato pari a euro 562.240. A seguito del riscontro dell'irregolarità tale contributo è stato revocato e ad oggi risulta totalmente recuperato e decertificato dalla dichiarazione di spesa presentata alla Commissione Europea. In data 03/11/2014 è stata aggiornata la scheda Olaf (numero R1828/ERDF/IT/0/2013/10029/2), dando evidenza dell'avvenuto recupero e decertificazione, proponendo altresì la chiusura della stessa.
10032	2013	PIEMONTE	FD	COMP	1.000.000,00	500.000,00	APERTO	SOSPETTA FRODE	Mancanza dell'impianto finanziato; cessione fittizia dell'azienda; fatturazione fittizia.	0141000041	Il 30/12/2013 il legale incaricato di seguire il fallimento ha presentato al Tribunale di Venezia la domanda di ammissione al passivo fallimentare con richiesta di ammissione privilegiata per l'importo di euro 521.280,83 (500.000,00 quota capitale e 21.280,83 quota Interessi). Il 29/01/2014 il Giudice Delegato ha ammesso in privilegio la somma richiesta. Unicredit è stata ammessa all'insinuazione del passivo fallimentare per euro 826.955,92 e in privilegio per euro 521.280,83.
10034	2013	PIEMONTE	FD	COMP	176.834,33	58.854,80	APERTO	SOSPETTA FRODE	Il Beneficiario ha rendicontato fatture estranee alla realizzazione dell'impianto fotovoltaico oggetto dell'investimento, con il solo scopo di indurre in errore Finpiemonte e beneficiare illecitamente del contributo.	0111000343	Finpiemonte ha disposto due revocche parziali nei confronti del Beneficiario: - la prima a seguito dei controlli documentali sulle dichiarazioni di spesa presentate dal beneficiario (l'impresa ha rendicontato meno dell'ammesso originario, quindi sono stati revocati euro 19.354,16 di finanziamento agevolato, interamente recuperati il 15/05/2012, mentre sul contributo a fondo perduto si è proceduto all'erogazione del saldo rideterminato in diminuzione in base alla nuova spesa ammessa). Tale revoca non è collegata ad un'irregolarità; - la seconda a seguito dei controlli della GdF di importo pari ad euro 522.672,58 (contributo erogato certificato). A seguito dell'accoglimento di parte delle controdeduzioni pervenute e tenuto conto di quanto già restituito dal beneficiario, Finpiemonte ha adottato un provvedimento di revoca parziale per un importo pari a euro 176.834,33, in parte già recuperato. L'AdG provvederà ad aggiornare la relativa scheda OLAF.

N. caso OLAF	Anno OLAF	Aut. resp. procedimento	Fondo	Obiettivo	Spesa irregolare	Importo da recuperare	Stato IMS	QUALIFICAZIONE	Qualificazione (Pratiche utilizzate per commettere l'irregolarità)	Codice progetto	Note Autorità di Gestione
10126	2013	PIEMONTE	FD	COMP	1.988.446,10	1.081.705,00	APERTO	SOSPETTA FRODE	L'investimento è stato avviato prima della presentazione della domanda di contributo, in contrasto con quanto prescritto dal Bando, il quale specifica che sono ammissibili alle agevolazioni gli investimenti avviati successivamente alla presentazione della domanda.	0111000400	Ad oggi il recupero è sospeso in quanto con atto di citazione notificato in data 26/03/2013, l'impresa beneficiaria conveniva in giudizio Finpiemonte per sentir dichiarare l'illegittimità del provvedimento di revoca totale dell'agevolazione concessa. Con comparsa del 15/7/2013, Finpiemonte si è costituita in giudizio, richiedendo la reiezione delle domande attoree e, quindi, la conferma dell'anzidetto provvedimento. Il 25/09/2013 si è tenuta la prima udienza, il 19/02/2014 si è tenuta la seconda udienza, la terza si è tenuta il 25/06/2014 durante la quale venivano ascoltati due testimoni indicati da Athena. La causa è stata rinviata al 10.06.2015 per la precisazione delle conclusioni. Il beneficiario sta continuando a restituire il finanziamento come previsto da piano di ammortamento. Ad oggi ha già restituito un importo pari ad euro 550.00,00.
10129	2013	PIEMONTE	FD	COMP	20.806,90	0,00	APERTO	IRREGOLARITA' RILEVATA AI SENSI DEL REG. 2988/95	Uno dei beni utilizzato per la realizzazione del progetto era stato ceduto alla società fornitrice. Le dichiarazioni di spesa presentate sono risultate false in quanto il bene ceduto veniva rendicontato aumentando artificialmente il costo del progetto.	0100000202	Successivamente all'avvio del procedimento di revoca il Beneficiario ha presentato delle controdeduzioni. A seguito dell'esame delle stesse è stata disposta una revoca pari a 20.806,90 euro, di importo, quindi, inferiore rispetto alla somma valorizzata nella precedente scheda OLAF. L'importo revocato è stato totalmente recuperato e decertificato nella XXII dichiarazione di spesa inviata alla Commissione Europea a dicembre 2014. In data 03/11/2014 è stata aggiornata la scheda OLAF (numero R1828/ERDF/IT/0/2013/10129/2), dando evidenza dell'intero recupero e decertificato (pari appunto a 20.806 euro), chiedendo, altresì, la chiusura della stessa.
10130	2013	PIEMONTE	FD	COMP	2.680,81	0,00	APERTO	SOSPETTA FRODE	L'investimento è stato avviato prima della presentazione della domanda di contributo, in contrasto con quanto prescritto dal Bando, il quale specifica che sono ammissibili alle agevolazioni gli investimenti avviati successivamente alla presentazione della domanda.	0111000123	A seguito dell'analisi delle controdeduzioni presentate dal Beneficiario, è stata disposta una revoca parziale pari ad euro 2.680,81 euro, di importo, quindi, inferiore rispetto alla somma valorizzata nella precedente scheda OLAF. L'ammontare revocato (2.680,81 euro) è stato completamente recuperato e decertificato nella XXI dichiarazione di spesa inviata alla Commissione Europea. In data 03/11/2014 è stata aggiornata la scheda OLAF (numero R1828/ERDF/IT/0/2013/10130/2), dando evidenza dell'avvenuto recupero e decertificazione della somma irregolare, chiedendo, altresì, la chiusura della stessa.

N. caso OLAF	Anno OLAF	Aut. resp. procedimento	Fondo	Obiettivo	Spesa irregolare	Importo da recuperare	Stato IMS	QUALIFICAZIONE	Qualificazione (Pratiche utilizzate per commettere l'irregolarità)	Codice progetto	Note Autorità di Gestione
10131	2013	PIEMONTE	FD	COMP	25.062,00	0,00	APERTO	IRREGOLARITA' RILEVATA AI SENSI DEL REG. 2988/95	Attrezzature alienate e attrezzature non rientranti tra gli strumenti di misura indicati nel progetto.	0141000130	La spesa irregolare è pari a 25.062 euro e non più a 41.713 euro (come precedentemente comunicato). Tale aggiornamento si è reso necessario poiché alcune spese irregolari sono state compensate con altre spese ammissibili. Tale importo risulta totalmente recuperato e decertificato nella XVII dichiarazione di spesa inviata alla Commissione Europea. In data 03/11/2014 è stata aggiornata la scheda Olaf (R1828/ERDF/IT/0/2013/10131/2), dando evidenza dell'intero recupero e decertificazione della somma irregolare e proponendone la chiusura
10132	2013	PIEMONTE	FD	COMP	1.685.954,00	0,00	APERTO	IRREGOLARITA' RILEVATA AI SENSI DEL REG. 2988/95	L'investimento è stato avviato prima della presentazione della domanda di contributo, in contrasto con quanto prescritto dal Bando, il quale specifica che sono ammissibili alle agevolazioni gli investimenti avviati successivamente alla presentazione della domanda.	0100000386	L'investimento complessivo del progetto era di euro 1.685.954, mentre il contributo pubblico concesso è pari a 126.446,55 euro, di cui erogato euro 123.446,55. A seguito del riscontro dell'irregolarità tale contributo erogato è stato revocato e ad oggi risulta totalmente recuperato e decertificato dalla XXI dichiarazione di spesa presentata alla Commissione Europea In data 03/11/2014 è stata aggiornata la scheda OLAF (numero R1828/ERDF/IT/0/2013/10132/2.), dando evidenza dell'intero recupero e decertificazione della somma irregolare e proponendone la chiusura.
10164	2013	PIEMONTE	FD	COMP	0,00	0,00	APERTO	IRREGOLARITA' RILEVATA AI SENSI DEL REG. 2988/95	Mancato utilizzo del macchinario e rendicontazione fattura per importo differente da quello indicato dal fornitore.	0141000182	Revoca archiviata per il venir meno della causa della contestazione. L'importo decertificato è in fase di correzione da parte dell'AdG. In data 03/11/2014 è stata aggiornata la scheda OLAF (numero R1828/ERDF/IT/0/2013/10164/2) dando evidenza della situazione di cui sopra. Contestualmente ne è stata proposta la chiusura.
10200	2013	PIEMONTE	FD	COMP	32.810,00	0,00	APERTO	IRREGOLARITA' RILEVATA AI SENSI DEL REG. 2988/95	Spese tecniche ammesse in misura superiore rispetto al massimo consentito (5%) dal Bando.	0111000130	L'ammontare totale coinvolto dall'irregolarità è pari a 32.810,00 (corrispondente al contributo erogato). Tale importo è stato completamente recuperato e decertificato nella XX dichiarazione di spesa presentata alla Commissione Europea di settembre 2014. In data 03/11/2014 è stata aggiornata la scheda OLAF (numero R1828/ERDF/IT/0/2013/10200/2), dando evidenza dell'intero recupero e decertificazione della somma irregolare e proponendone la chiusura.

N. caso OLAF	Anno OLAF	Aut. resp. procedimento	Fondo	Obiettivo	Spesa irregolare	Importo da recuperare	Stato IMS	QUALIFICAZIONE	Qualificazione (Pratiche utilizzate per commettere l'irregolarità)	Codice progetto	Note Autorità di Gestione
10201	2013	PIEMONTE	FD	COMP	600.000,00	0,00	APERTO	IRREGOLARITA' RILEVATA AI SENSI DEL REG. 2988/95	L'investimento è stato avviato prima della presentazione della domanda di contributo, in contrasto con quanto prescritto dal Bando, il quale specifica che sono ammissibili alle agevolazioni gli investimenti avviati successivamente alla presentazione della domanda.	0141000233	L'investimento complessivo del progetto era di euro 1.020.000, mentre il contributo pubblico concesso ed erogato è stato pari a euro 600.000. A seguito del riscontro dell'irregolarità tale contributo concesso ed erogato è stato revocato e ad oggi risulta totalmente recuperato e decertificato dalla XXI dichiarazione di spesa presentata alla Commissione Europea. In data 03/11/2014 è stata aggiornata la scheda OLAF (n. R1828/ERDF/IT/0/2013/10201/2) dando evidenza dell'intero recupero e decertificazione della somma irregolare e proponendone la chiusura.
10202	2013	PIEMONTE	FD	COMP	192.500,00	0,00	APERTO	SOSPETTA FRODE	L'investimento è stato avviato prima della presentazione della domanda di contributo, in contrasto con quanto prescritto dal Bando, il quale specifica che sono ammissibili alle agevolazioni gli investimenti avviati successivamente alla presentazione della domanda.	0150000195	Il contributo concesso al beneficiario era pari a 192.500 euro. L'importo erogato, tuttavia, era pari a 60.000 euro. Pertanto la revoca è stata pari a tale somma. L'importo erogato e revocato è stato recuperato e decertificato dalla XX dichiarazione di spesa presentata alla Commissione Europea. In data 03/11/2014 è stata aggiornata la scheda OLAF (R1828/ERDF/IT/0/2013/10202/2), dando evidenza dell'intero recupero e decertificazione della somma irregolare e proponendone la chiusura.
10282	2013	PIEMONTE	FD	COMP	417.436,30	355.512,06	APERTO	SOSPETTA FRODE	Alterazione della descrizione delle operazioni commerciali riportate nelle fatture rendicontati rispetto agli originali.	0111000463	Il contributo concesso al beneficiario era pari a 417.436 euro. L'importo erogato, tuttavia, era pari a 355.512 euro ed è stato totalmente revocato. Il 18/08/2014 è pervenuto il ricorso al Tribunale Ordinario di Torino. Il 14/01/2015 si è tenuta la prima udienza di comparizione in cui il giudice ha concesso i termini di cui all'art. 183 c.p.c. e ha fissato la prossima udienza per il 13/05/2015. La revoca è pertanto sospesa in attesa di giudizio. Il beneficiario sta continuando a restituire il finanziamento come previsto da piano di ammortamento. Ad oggi ha già restituito un importo pari ad euro 162.001,38 euro (tale importo restituito, tuttavia, non è ancora classificabile come recupero in conseguenza della sospensione della revoca)
		TOTALE			6.945.730,44	1.996.071,86					

Fonte: Regione Piemonte.

Per quanto riguarda il POR FSE⁵⁰, la Regione ha comunicato che è stata dichiarata una irregolarità per l'importo complessivo di euro 51.803,79, di cui quota FSE pari ad euro 20.421,05 e quota nazionale pari ad euro 31.382,74, come meglio specificato nella seguente scheda:

⁵⁰ Si rileva che nel 2013 non erano state registrate irregolarità e frodi comunitarie superiori alla soglia comunitaria di euro 10.000,00.

N. caso OLAF	Anno OLA F	AUTORITA' DI GESTIONE	Aut. Resp. Procedimento	Fondo	Obiettivo	Spesa irregolare	Importo da recuperare	Stato IMS	QUALIFICAZIONE	Qualificazione (Pratiche utilizzate per commettere l'irregolarità)	nr. Pratica	ID Operazione	Note Autorità di gestione
R1828/ES F fondo Sociale europeo/IT/PIE/2014/10043/1	2014	REGIONE PIEMONTE	Provincia di Torino	FSE	Competitività	51.803,79	51.803,79	Aperto	Irregolarità rilevata ai sensi del REG. 1083/2006	Apposizione di firme apocriefe sui registri didattici e sui moduli di formazione a distanza, emissione di fatture false attestanti prestazioni di docenza in tutto o in parte inesistenti. Indagine della Guardia di Finanza Nucleo Polizia tributaria Gruppo tutela spesa pubblica Sezione Frodi comunitarie. Avvio di procedimento di rideterminazione del contributo e recupero dell'indebito prot. n. 197855 del 16/04/2014	TO/2011/173	B22-1-2010-22,B22-1-2010-23,B22-1-2010-30,B22-1-2010-31,B22-1-2010-32,B22-1-2010-33,B33-1-2010-36,B22-1-2010-37,B22-1-2010-41,B22-1-2010-43,B22-1-2010-44,B22-1-2010-45 e B22-1-2010-46	Importo da recuperare
		Totale				51.803,79	51.803,79						

Fonte: Regione Piemonte.

Le irregolarità sotto soglia comunitaria risultano pari a 61 casi per un importo complessivo di euro 264.286,69, di cui recuperati euro 96.989,52 (risultano non recuperati o in corso di recupero euro 167.297,17), come anche confermato dal Rapporto Annuale di Esecuzione al 31/12/2014. In sede istruttoria le decertificazioni effettuate sono risultate di importo modesto (circa 14.000,00 euro).

5. La programmazione dei fondi strutturali europei 2014-2020

La Politica di Coesione per il periodo 2014-2020, si articola in due Obiettivi prioritari:

- Obiettivo “Investimenti per la crescita e l’occupazione”, a cui afferiscono i programmi nazionali e regionali finanziati con il FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), il FSE (Fondo Sociale Europeo) e il Fondo di Coesione;
- Obiettivo “Cooperazione territoriale europea”, a cui afferiscono i programmi di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale finanziati dal FESR.

L’Unione Europea ha presentato una strategia generale (Europa 2020) e ha approvato il quadro regolamentare per la programmazione 2014-2020 dei fondi europei a finalità strutturale nel mese di dicembre 2013. I regolamenti relativi ai fondi che interessano il Piemonte sono: Reg. (UE) 1303/2013, recante disposizioni comuni per tutti i fondi; Reg. (UE) 1301/2013, relativo al sostegno del FESR all'Obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione"; Reg. (UE) 1304/2013 relativo al FSE; Reg. (UE) 1299/2013 relativo al sostegno del FESR all'Obiettivo Cooperazione territoriale europea; Reg. (UE) 1305/2013 relativo al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

La nuova architettura programmatica è basata sulla sottoscrizione, da parte di ciascun Stato e della Commissione Europea, di un Accordo di Partenariato che definisce la strategia di utilizzo delle risorse, al fine di concorrere agli obiettivi di Europa 2020 e alle sfide specifiche del Paese. I Programmi Operativi nazionali e regionali, che costituiscono gli strumenti di programmazione e attuazione degli interventi, devono essere coerenti con le priorità e con la strategia d’intervento dell’Accordo di Partenariato.

I nuovi regolamenti hanno introdotto alcune novità volte a rafforzare l’efficacia dell’azione dei fondi: 1) Concentrazione sugli obiettivi della strategia Europa 2020: gli Stati membri e le Regioni, nell’ambito dei rispettivi programmi, devono concentrare le risorse nazionali e comunitarie su pochi obiettivi e priorità d’investimento secondo le disposizioni contenute nei regolamenti di ciascun fondo e le specifiche sfide che i territori devono affrontare. 2) Introduzione di condizionalità ex-ante di efficacia delle politiche al cui soddisfacimento legare l’erogazione dei contributi: tale

meccanismo prevede che determinate condizioni di carattere regolatorio, amministrativo, istituzionale, programmatico, considerate essenziali per l'efficacia degli interventi, debbano necessariamente essere soddisfatte prima che il processo di erogazione dei fondi abbia inizio. Introduzione della "riserva di efficacia dell'attuazione", che prevede l'erogazione di una quota di finanziamenti a seguito del raggiungimento di target di risultato concordati in fase di programmazione. 3) Orientamento ai risultati, con l'introduzione di un sistema rigoroso di indicatori di realizzazione e di risultato e con la possibilità di sperimentare meccanismi per legare l'erogazione dei contributi alle performance di risultato e non solo alle performance di spesa. 4) Integrazione dei fondi, con l'introduzione di meccanismi d'investimento plurifondo e pluriprogramma: il Quadro Strategico Comune, allegato al Regolamento generale, introduce una serie di disposizioni per favorire l'integrazione fra i fondi, il coordinamento con altre politiche europee, la coerenza delle strategie e il coordinamento fra i diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione dei programmi. 5) Efficienza amministrativa delle strutture deputate alla gestione dei fondi, con l'introduzione di una nuova procedura per la designazione dell'Autorità di gestione e con la successiva richiesta, da parte della Commissione, della predisposizione di un Piano di Rafforzamento Amministrativo da parte delle amministrazioni che gestiscono uno o più programmi.

5.1 La programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 a livello nazionale e regionale

Il 22 aprile 2014 l'Italia ha trasmesso la proposta di Accordo di Partenariato alla Commissione Europea, e l'approvazione definitiva è stata comunicata in data 29 ottobre 2014.

Come noto, l'Accordo di Partenariato è il quadro di riferimento nazionale per la definizione delle scelte che l'Amministrazione centrale, di concerto con le amministrazioni regionali, tenute alla redazione dei propri programmi operativi per ciascun Fondo, assume per l'utilizzo delle risorse UE per il periodo 2014-2020.

Il primo atto della programmazione regionale 2014-2020 è coinciso con l'elaborazione del "Documento Strategico Unitario per la Programmazione 2014-2020 dei Fondi Europei a finalità strutturale", (DSU) formulato in coerenza con una impostazione unitaria della politica regionale (nazionale e comunitaria), ed approvato dal Consiglio regionale con D.C.R. 4 marzo 2014, n. 262-6902/2014.

Per il periodo in esame, la Regione Piemonte gestirà, come per il periodo precedente, tre programmi operativi: POR FESR, POR FSE, PSR FEASR.

Come può rilevarsi dal “Documento di programmazione economico-finanziaria regionale 2015-2017”, la strategia regionale è stata articolata secondo le tre dimensioni di Europa 2020:

- crescita intelligente: sviluppare un’economia basata sulla conoscenza e sull’innovazione per migliorare la competitività internazionale;
- crescita sostenibile: promuovere l’uso efficace delle risorse, delle fonti rinnovabili e delle tecnologie “verdi”;
- crescita inclusiva: favorire la coesione sociale e territoriale attraverso alti tassi di occupazione, lotta contro la povertà e l’esclusione sociale.

Il Documento Strategico Unitario, su sollecitazione europea, allo scopo di realizzare un uso integrato dei fondi, ha stabilito un’azione di coordinamento per garantire: a) l’efficace integrazione tra i fondi al fine dell’attuazione della strategia regionale, massimizzando l’incidenza dei diversi strumenti finanziari disponibili; b) il raccordo permanente fra le autorità regionali responsabili della gestione e attuazione di ciascun programma e le strutture regionali competenti nelle materie oggetto della programmazione; c) il coinvolgimento del partenariato, anche nella fase di attuazione, verifica e valutazione, come richiesto dagli orientamenti comunitari; d) la verifica e la valutazione dell’efficacia dell’azione condotta, al fine di monitorare il raggiungimento dei risultati e di definire eventuali riprogrammazioni.

Per garantire l’azione di coordinamento sono stati istituiti:

- una Cabina di regia, composta dagli assessori responsabili dei fondi FESR (ivi compresa la componente CTE), FSE, FEASR, FSC e presieduta dal Presidente della Giunta regionale; la Cabina di Regia ha in particolare il compito di definire le regole e le procedure per garantire l’integrazione e il coordinamento delle scelte;
- un Comitato Tecnico, composto dalla Direzioni regionali direttamente coinvolte nella gestione e nel coordinamento dei fondi/programmi e che potrà di volta in volta coinvolgere anche le Direzioni regionali competenti per le materie oggetto di programmazione dei fondi, al fine di garantire una maggiore efficacia dell’azione di coordinamento. Il Comitato tecnico ha in particolare il compito di definire misure attuative integrate a valere sui diversi fondi.

La Commissione ha esplicitamente richiesto che tutte le amministrazioni titolari di programmi co-finanziati dai Fondi SIE (Fondi strutturali e di investimento europei) adottino, al livello più alto di responsabilità politico-amministrativa, un Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA), affinché si promuova l’accrescimento delle capacità organizzative interne (risorse umane,

strumenti, sistemi e processi) con riferimento a tutti i soggetti coinvolti nella filiera di attuazione (Autorità, organismi intermedi e ogni altro soggetto a vario titolo coinvolto).

La Regione Piemonte ha avviato la definizione del proprio PRA che, sulla base di un'analisi organizzativa delle strutture e delle risorse umane coinvolte nella gestione ed attuazione dei PO 2014-2020, evidenzia i fabbisogni di riorganizzazione e/o rafforzamento amministrativo. Con D.G.R. 2-192/2014 è stata approvata la proposta preliminare di PRA ed è stata istituita una Struttura temporanea, incardinata presso il Gabinetto di Presidenza, dedicata al coordinamento della redazione, attuazione e monitoraggio del PRA.

La versione finale del PRA, è stata adottata il 22 dicembre 2014 con D.G.R. n. 1-776, tale piano indica il modello di miglioramento organizzativo che si intende adottare per gestire la programmazione 2014-2020, i fattori critici da superare nonché le misure di riorganizzazione, potenziamento e ottimizzazione da promuovere, supportate da un puntuale cronoprogramma di attuazione.

5.2 I Programmi Operativi Regionali 2014-2020: il POR FSE e FESR

In data 12 dicembre 2014 la Commissione europea ha approvato il POR FSE 2014-2020 del Piemonte.

Il POR FSE 2014-2020 è articolato su 5 Assi:

- Asse 1 - Occupazione;
- Asse 2 - Inclusione sociale e lotta alla povertà;
- Asse 3 - Istruzione e formazione;
- Asse 4 - Capacità istituzionale e amministrativa;
- Asse 5 - Assistenza tecnica.

Il programma disporrà di un budget di euro 872.290.000,00, di cui la metà stanziati dall'UE, pari ad euro 436.145.000,00.

Il 12 febbraio 2015 la Commissione europea ha approvato il Piano operativo regionale del Piemonte relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (POR FESR). La dotazione finanziaria è pari ad euro 482.922.370,00 di risorse FESR, per una dotazione totale comprensiva del cofinanziamento nazionale e regionale pari ad euro 965.844.740,00.

L'architettura del POR FESR 2014-2020 è stata articolata in 7 Assi prioritari:

- Asse I - Ricerca, Sviluppo Tecnologico e Innovazione;
- Asse II - Agenda digitale;
- Asse III - Competitività dei sistemi produttivi;
- Asse IV - Energia sostenibile e qualità della vita;
- Asse V - Tutela dell'ambiente e valorizzazione risorse culturali e ambientali;
- Asse VI - Sviluppo Urbano Sostenibile;
- Asse VII - Assistenza Tecnica.

6 Conclusioni

Entrambi i POR hanno mostrato un livello di attuazione positivo: per quanto riguarda il FESR, al 31 dicembre 2014 il rapporto tra spesa certificata e finanziamento totale era pari al 76%; per quanto riguarda il POR FSE, al 31 dicembre 2014 il rapporto tra spesa certificata e finanziamento totale era pari al 82%.

Con riguardo al POR FSE, è risultato un limitato ricorso all'overbooking: su un totale di impegni pari ad euro 1.055.476.371,70 per l'intero programma, 121.290.045,75 euro sono stati fondi di bilancio regionale impegnati in overbooking (12,12%); su un totale di euro 909.299.632,91 di pagamenti effettuati per l'intero programma, emergono pagamenti in overbooking pari ad euro 108.576.501,74 (10,84%).

Con riferimento ai controlli di primo livello effettuati sull'esecuzione dei programmi, è emerso che la Regione ha avviato, relativamente al FESR, nel corso del 2014 i controlli in loco per 254 progetti, pari al 16,6% del totale della spesa certificata al 31 dicembre 2013, e sono state effettuate 1.708 verifiche documentali.

Per quanto riguarda il FSE la Regione ha trasmesso un riepilogo di tutti i controlli eseguiti nel periodo di programmazione 2007-2013 che indica un numero complessivo di operazioni controllate pari a 33.117.

Nell'ambito dei controlli relativi al POR FESR, sono state accertate 4 nuove irregolarità sopra soglia relative all'anno 2014 per un importo da recuperare pari ad euro 408.914,80; inoltre sono

state aggiornate le informazioni relative alle 13 irregolarità sopra soglia evidenziate in sede di parifica anno 2013: risultano un importo da recuperare pari ad euro 1.996.071,86 rispetto ad euro 2.746.947,34 risultanti l'anno scorso. Per quanto riguarda il POR FSE, la Regione ha comunicato che è stata registrata un'irregolarità e frodi comunitarie sopra soglia per un importo complessivo di euro 51.803,79.

Inoltre, si rileva che dall'analisi dei dati relativi al periodo di programmazione 2007-2014, comunicati dalla Regione Piemonte, per entrambi i POR, non vi è sempre un'esatta coincidenza tra le quote accertate e quelle programmate, nonché tra le rispettive entrate e i capitoli di spesa correlati. La stessa quota regionale impegnata, nel caso del POR FESR, è inferiore a quanto previsto in sede di programmazione, mentre nel caso del POR FSE l'importo impegnato risulta superiore rispetto a quello previsto in sede di programmazione, e non solo per effetto dell'overbooking.

In particolare, per quanto riguarda il POR FESR si evidenzia che:

- le entrate provenienti dallo Stato risultano accertate nel periodo 2008-2014 per complessivi euro 495.680.906,00, mentre le relative spese correlate risultano impegnate per complessivi euro 478.821.108,13, con una differenza tra entrate e spese pari ad euro 16.859.797,87 dovuti a minori impegni;
- le entrate di origine comunitaria risultano accertate nel periodo 2008-2014 per complessivi euro 422.868.998,00, mentre le relative spese correlate risultano impegnate per complessivi euro 408.150.828,16, con una differenza tra entrate e spese pari ad euro 14.718.169,84 dovuti a minori impegni. Trattandosi di fondi aventi natura vincolata, si ritiene che tale differenza per complessivi euro 31.577.967,71 debba essere accantonata in apposita voce del risultato di amministrazione dell'Ente, peggiorandolo in caso di incapacienza, incrementando quindi il disavanzo complessivo della Regione Piemonte.

Come già rilevato in sede di parificazione per l'anno 2013, permane la considerazione che non essendoci sempre una puntuale corrispondenza tra somme accertate e le spese che tali somme dovrebbero finanziare, può diventare difficile la gestione ed il monitoraggio dell'effettivo utilizzo fondi nell'arco degli anni di programmazione, con particolare riferimento al rispetto preciso delle quote (comunitaria, nazionale e regionale) di finanziamento previste.

III - I CONTROLLI INTERNI

1. Introduzione

In termini generali, com'è noto, per controllo si intende un'attività di verifica, esame e valutazione svolta da un determinato soggetto munito di adeguati requisiti di indipendenza. L'esame o la verifica, in particolare, hanno per oggetto l'attività (o il prodotto della stessa) di un altro soggetto, in relazione a parametri predefiniti scelti come paradigma di raffronto e giudizio. La finalità, naturalmente, è quella di accertare la conformità di tale attività o prodotto al modello utilizzato per la valutazione.

Nell'ambito specifico della contabilità pubblica il controllo assume la fondamentale funzione di presidio dell'effettivo conseguimento delle finalità pubbliche cui è preordinata l'attività amministrativa.

Il sistema dei controlli amministrativi, negli ultimi anni, ha subito una trasformazione parallela a quella della pubblica amministrazione, puntando a consolidare le analisi e le valutazioni sui risultati delle gestioni pubbliche e sull'uso delle risorse, con riferimento non soltanto alle regole giuridiche, ma anche e soprattutto al rispetto dei canoni di efficienza economicità e buon andamento (art. 97 Cost.).

Va necessariamente menzionato, per quanto attiene ai controlli interni, che il D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella Legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha specificamente previsto un ruolo della Corte dei conti (vedi *infra*) nell'accertamento della funzionalità dei controlli interni (art. 1, comma 6), a dimostrazione dell'interesse del legislatore per la corretta funzionalità di tale sistema.

2. Quadro normativo nazionale e regionale

Il perimetro dei controlli interni è stato per la prima volta compiutamente definito con il D.Lgs. 30 luglio 1999 n. 286, ai cui principi non sono state apportate modifiche sostanziali dalla normativa successiva.

In estrema sintesi, può affermarsi che i controlli interni sono diretti a:

- a) garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa;
- b) verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati;

- c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale;
- d) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti.

Tale sistema di controlli dovrà essere frutto di una visione d'insieme diretta all'integrazione delle diverse tipologie di controllo, avendo però cura di mantenere una separazione tra i controlli di regolarità amministrativo contabile ed i controlli gestionali.

Allo stato la materia è regolata principalmente dal D.Lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 che modifica le disposizioni del D.Lgs. 30 luglio 1999 n. 286. Mentre i principi rimangono inalterati, in virtù del decreto c.d. Brunetta ciascun ente regionale può ora procedere in piena autonomia all'organizzazione del suo sistema di controlli interni. Le disposizioni di principio sono affidate agli statuti regionali, mentre la disciplina attuativa è contenuta nella Legge Regionale o nel regolamento interno del consiglio regionale.

In forza della citata novella legislativa rilievo primario assume l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), struttura cui è attribuita la funzione principale di misurazione e valutazione delle performance.

Ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, l'OIV subentra, come struttura e come attività, ai servizi di controllo interno, comunque denominati, di cui al D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286.

Un ruolo autonomo appare residuare eventualmente al controllo di gestione⁵¹ nonché ai controlli sulla regolarità amministrativo - contabile, previsti dall'art. 2 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286. Questi ultimi, in particolare, si definiscono in un'attività svolta da soggetti all'uopo preposti; per essi si profila, legittimamente, un autonomo ambito di terzietà in forza del ruolo di garanzia che ricoprono, ambito da separare rispetto alle strutture preposte al controllo di gestione, strategico e di valutazione dei dirigenti. È un controllo che non pare agevolmente riconducibile all'OIV, in termini di opportunità e conciliabilità con le specifiche caratteristiche e le funzioni ad esso attribuite.

3. Il sistema dei controlli interni nella Regione Piemonte

Preliminarmente, si rileva che la Regione Piemonte non ha dato riscontro alla nota istruttoria inviata da questa sezione in data 23 febbraio 2015 con protocollo n. 1005.

⁵¹ Che potrebbe anche rimanere di competenza di un settore interno

La Sezione prende atto di tale scelta, tale da impedire un'effettiva analisi critica sulla materia.

È chiaro, infatti, che la compilazione della Relazione annuale sul sistema dei controlli interni⁵², obbligatoria *ex lege*, non può considerarsi corretto adempimento alle richieste istruttorie formulate dalla Sezione: la presente relazione, infatti, fondava l'analisi critica proprio sulle istanze istruttorie formulate.

Atteso quanto sopra, il presente referto viene redatto sulla base della documentazione già in possesso della Sezione ovvero reperita sulle pubbliche banche dati ufficiali dell'Ente. Sono stati presi in considerazione, altresì, i dati forniti dalla Regione nella Relazione succitata, raffrontati con quelli già in possesso della Sezione.

Una prima valutazione, ancorché parziale, sul livello di pregnanza e incisività dei controlli interni dell'Ente può ricavarsi dalla Relazione annuale del Presidente della Regione anzi citata. In più riprese, infatti, si specifica che la Regione Piemonte sta lavorando “... *al rafforzamento dei controlli interni* ...”: la stessa Amministrazione, pertanto, riconosce l'attuale incompiutezza, come infra illustrato, del sistema di controlli interni della Regione Piemonte.

Nella Relazione al giudizio di Parifica 2013 si dava atto di un progressivo mutamento del sistema dei controlli interni, tuttavia focalizzando gran parte dell'esame sul settore e sull'attività di Audit Interno, di cui dirà in seguito.

Il sistema dei controlli interni⁵³, come si illustrerà, contrariamente all'Audit Interno, appare, sotto il profilo normativo, poco definito e codificato e, sotto il profilo organizzativo, frammentato ed eccessivamente ramificato sulle strutture finali. Gran parte del controllo interno, infatti, viene effettuato dalle singole Direzioni o uffici che adottano i provvedimenti o gestiscono l'attività, seppur coadiuvandosi, in parte, con il settore Controllo delle Risorse Finanziarie. Non esiste, detto più chiaramente, una struttura centralizzata, con i dovuti requisiti di indipendenza e professionalità, che si occupi a 360 gradi del controllo interno.

La Regione Piemonte esercita i controlli interni, compreso il controllo di gestione, secondo le modalità stabilite dal Decreto Legislativo 30 luglio 1999 n. 286, nonché dalla Legge Regionale 28

⁵² Ai sensi dell'art. 1, comma 6, D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, “Il presidente della regione trasmette ogni dodici mesi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sul sistema dei controlli interni, adottata sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno.”

⁵³ La Regione Piemonte ha strutturato così il suo sistema di controlli:

- Il controllo interno di primo livello è quello svolto *ex ante* da ciascuna Direzione e Settore sulla propria attività amministrativa.
- I controlli di secondo livello sono: il controllo di regolarità amministrativa – contabile, il controllo di gestione, il controllo strategico e la valutazione della Dirigenza.
- Il Controllo di Terzo livello è l'Audit interno, il cui oggetto comprende anche gli stessi controlli di primo livello.

Fonte: sito web Regione Piemonte, <http://www.regione.piemonte.it/audit/procInterni/dwd/controllo3liv.pdf>

luglio 2008 n. 23 (Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza ed il personale).

L'esame puntuale del sistema dei controlli deve esordire dalla lettura dei disposti regolamentari, strumenti prescelti dall'Amministrazione per la definizione del sistema stesso.

Il Regolamento regionale 5 dicembre 2001, n. 18/R - Regolamento di contabilità – disciplina con apposito capo i controlli interni, dettagliando specificamente il controllo di regolarità amministrativo contabile ed il controllo di gestione.

Più in particolare, l'art. 39 del Regolamento di Contabilità regionale, rubricato “*Controlli interni*”, dispone che la Regione eserciti i suddetti controlli (compreso il controllo di gestione) secondo le modalità stabilite dal D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 286.

Ai sensi del disposto regolamentare, inoltre, i controlli interni hanno per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale della Regione, e perseguono gli scopi precipui già indicati dal D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 286 ed anzi richiamati.

Il successivo art. 40, rubricato “Modalità dei controlli interni” prevede che le modalità per l'effettuazione dei controlli previsti dall'articolo 39, comma 2, lettere c) e d) siano stabilite con atto amministrativo, da adottarsi entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, rispettivamente dalla Giunta e dal Consiglio.

4. Il controllo di regolarità amministrativo - contabile

L'art. 41 del menzionato Regolamento di contabilità dispone che ai controlli di regolarità amministrativa e contabile provveda un apposito ufficio, individuato dalla Giunta regionale, e che le verifiche in oggetto soggiacciano, in quanto applicabili, ai “...*principi generali della revisione aziendale asseverati dagli ordini e dai colleghi professionali operanti nel settore...*”.

Attesa la mancata risposta alla nota istruttoria anzi ricordata, questa Sezione ipotizza che “l'apposito ufficio” indicato nel Regolamento possa essere individuato nel settore - A11050 - Controllo delle Risorse Finanziarie⁵⁴.

⁵⁴ Compete al Settore, nel rispetto dell'indirizzo della Direzione Regionale ed in conformità con gli obiettivi fissati dagli Organi di Governo, lo svolgimento delle attività in materia di:

attuazione del metodologia della revisione della spesa (spending review); gestione del programma operativo e del sistema di monitoraggio del bilancio; monitoraggio e promozione delle politiche di miglioramento dei processi, in raccordo con le altre Direzioni competenti; monitoraggio e gestione delle fasi delle entrate regionali, di concerto con il settore Ragioneria; analisi e verifica sull'efficiente ed efficace utilizzo delle risorse finanziarie, sull'imparzialità e sul buon andamento dell'azione amministrativa; il coordinamento tecnico dell'attività di raccolta di informazioni gestionali, dei centri di costo, dei programmi e dei progetti, loro analisi e valutazione degli scostamenti rispetto ai budget; la segnalazione degli stessi mediante relazioni periodiche ai responsabili dei centri di responsabilità e relazioni di sintesi agli Organi di Governo ed all'Organismo indipendente di valutazione; l'assistenza tecnica ai responsabili di struttura nella identificazione delle cause degli scostamenti; lo svolgimento dell'attività di controllo della

Il portale istituzionale dell'Ente dettaglia le competenze del settore dal cui esame sorgono due riflessioni.

La prima è relativa alla modalità di svolgimento del controllo, se esso sia preventivo o successivo. In proposito, nella Relazione annuale inviata dal Presidente della Regione nulla è indicato, nonostante la specifica domanda in merito.

Da un punto di vista strettamente operativo il Regolamento di contabilità stabilisce che non sono previsti controlli in via preventiva; tuttavia, si evidenzia che l'ultima delle competenze del settore prevede espressamente “...*il controllo e monitoraggio delle entrate regionali, di concerto con le attività svolte dalla Ragioneria, nonché il controllo preventivo di regolarità contabile degli atti dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio comportanti un obbligo di pagare.*”

Sovviene, altresì, il Manuale Operativo adottato, in forza del regolamento di Contabilità, con D.G.R. n. 5 – 8039 del 21 gennaio 2008 – di seguito Manuale Operativo - il quale, nel dettagliare principi e finalità del controllo interno di "regolarità amministrativa e contabile", evidenzia che “*il controllo di regolarità contabile - che condiziona l'esecutività del provvedimento di spesa - non può che avvenire prima del momento in cui sorge l'obbligazione giuridica tra l'Ente e il soggetto fornitore del servizio o della fornitura, consistendo principalmente nella verifica dell'effettività della disponibilità delle risorse impegnate*”.

Non è agevole valutare quale sia effettivamente il procedimento di controllo operato, stante la disorganicità e l'apparente contraddittorietà delle fonti (ufficiali e non) a disposizione.

La Sezione, tuttavia, utilizza questa sede per esprimere una preferenza nei confronti di un controllo di regolarità amministrativa e soprattutto contabile svolto in forma preventiva, in considerazione della delicatezza del compito assegnato alla struttura del Controllo delle risorse finanziarie. Invita, inoltre, la Regione Piemonte ad una definizione del procedimento e del sistema analitica, organica e precisa, tale da consentire anche ai soggetti terzi di comprendere appieno le modalità di esercizio dello stesso.

La seconda riflessione, anzi, perplessità, attiene all'esistenza o meno di un coordinamento fra l'aspetto contabile e l'aspetto di legittimità del controllo di regolarità (controllo di legittimità in senso stretto) degli stessi atti sottoposti. Se tale coordinamento esiste sarebbe stato utile chiarire quale sia il processo attraverso il quale i provvedimenti sono sottoposti a controllo e se il predetto controllo abbia efficacia interdittiva o meramente consultiva.

gestione finanziaria sull'attività amministrativa svolta dagli Enti e dalle aziende dipendenti dalla Regione; la valutazione delle politiche pubbliche; il conto pubblico territoriale; la predisposizione del Bilancio Sociale; i controlli sulla gestione finanziaria delle aziende sanitarie regionali e il monitoraggio della spesa sanitaria di concerto con la struttura “Risorse finanziarie” afferente alla Direzione Sanità; controlla e monitora le entrate regionali di concerto con le attività svolte dalla Ragioneria, controllo preventivo di regolarità contabile degli atti dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio comportanti un obbligo di pagare”.

La Relazione annuale del Presidente della Regione indica che il controllo di regolarità amministrativo contabile è esercitato dai Direttori regionali e dai Dirigenti responsabili, attraverso le Ragionerie Delegate (così prescrive, peraltro, il Manuale Operativo). Si specifica, inoltre, che in applicazione di quanto previsto dal Piano Triennale Prevenzione Corruzione della Regione Piemonte, e per rafforzare il sistema dei controlli, sui provvedimenti a rischio è apposto il visto di legittimità del Direttore.

Sembrerebbe disattesa, in tal modo, la prescrizione regolamentare anzi citata, ai sensi della quale sarebbe prevista un'apposita struttura all'uopo dedicata, intendendosi con tale locuzione una struttura terza, diversa dai settori che adottano i singoli provvedimenti.

Il Manuale Operativo specifica che il Direttore regionale individua uno o più funzionari istruttori componenti della Ragioneria Delegata, dandone comunicazione al Settore Ragioneria, i quali svolgono, fra le altre, le attività di supporto, coordinamento delle attività contabili, “...coadiuvano l'azione del Settore Ragioneria, facilitandone il collegamento con le strutture di propria competenza...” e “... assicurano il supporto nelle fasi ispettive e di controllo contabile effettuate dal Settore Ragioneria, rendendo disponibile quanto necessario per i controlli e le eventuali ispezioni interne o esterne”.

Merita evidenziare che ai sensi del predetto Manuale Operativo, nessuna determinazione dirigenziale a valenza contabile può essere adottata senza sufficiente motivazione con cui siano stati acquisiti e ben valutati i presupposti di fatto e di diritto. È in ogni caso il Dirigente responsabile che in fase di istruttoria, ove riscontri irregolarità od errori negli atti, provvede d'ufficio alla rimozione delle irregolarità ed alla correzione degli errori, dandone comunicazione al funzionario istruttore.

La lettura dei disposti regolamentari suindicati consentirebbe di ipotizzare che in seno alle Ragionerie Delegate sia operato un controllo c.d. “di primo livello” cui seguirebbe il controllo del citato settore A11050. A quest'ultimo, in coordinamento con le Ragionerie Delegate e la Ragioneria, spetterebbe una sorta di controllo di secondo livello, ad efficacia interdittiva, stando alla lettura del Manuale Operativo.

Trattasi, come specificato, di mere ipotesi attesa la già ricordata mancata risposta alla nota istruttoria. Non è dato sapere con certezza, pertanto, come sia strutturato il controllo di regolarità, contabile e amministrativo, nella Regione Piemonte, sotto il profilo dei soggetti competenti (e relativa indipendenza), degli effetti del controllo e delle modalità di campionamento degli atti sottoposti a controllo.

Va ricordato, inoltre, che la Relazione annuale del Presidente della regione rende conto di alcune delle specifiche indagini sulla corretta rilevazione contabile dei fatti di gestione. Si tratta di

indagini all'utilizzo dei fondi comunitari (FESR, FSE, ALCOTRA ITALIA/FRANCIA e ITALIA/SVIZZERA), operanti alla stregua di controllo sulle spese certificate, mediante tecnica di campionamento statistica. Si afferma, parallelamente, che si sta impostando un controllo analogo anche per le restanti attività e per i restanti procedimenti regionali. Si ribadisce, peraltro, che il sistema dei controlli interni è in corso di revisione con particolare riferimento al controllo successivo.

Anche tale specificazione, per la limitatezza dell'oggetto e per l'espresso riferimento al *work in progress*, costituisce indizio dell'inesistenza di un efficace ed operativo sistema di controllo interno analiticamente codificato.

*** **

Nell'esame sul controllo di regolarità contabile sarebbe stata opportuna una valutazione in merito al ruolo e alla funzione del Collegio dei Revisori nonché sulle eventuali forme di raccordo e coordinamento di questi con la Ragioneria e il settore Controllo delle risorse finanziarie.

Com'è noto, il Decreto Legge n. 138 del 13 agosto 2011, art. 14, comma 1, lettera e), ha disposto l'istituzione, dal 1 gennaio 2012, del Collegio dei revisori dei conti, organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente. Il Collegio, ai sensi del dettato normativo, opera in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

La Relazione annuale, anzi citata, non appare esaustiva in merito in quanto trascura di dettagliare e specificare alcuni aspetti utili a questa specifica analisi. D'altra parte, la mancata risposta alla nota istruttoria non consente di trarre elementi adeguati alla valutazione del ruolo e dell'efficacia dell'attività del Collegio dei Revisori nell'ambito del controllo di regolarità contabile.

In conclusione, si richiama il contenuto della Relazione annuale laddove afferma espressamente che “... è in corso di potenziamento il controllo di regolarità contabile, annualmente esercitato dal settore Ragioneria e dalle Ragionerie Delegate ...” e, inoltre, che “nell'ambito del rafforzamento dei controlli interni a cui la Regione Piemonte sta lavorando, si sta procedendo anche alla riorganizzazione del controllo di regolarità amministrativo – contabile. A regime saranno pertanto adottate le conseguenti misure di carattere normativo”.

Tali asserzioni, più volte ripetute, suscitano qualche perplessità in ordine all'efficacia del controllo di regolarità amministrativa e soprattutto contabile: esso, infatti, sembrerebbe poco strutturato, eccessivamente ramificato sulle varie Direzioni (così dubitandosi sulla terzietà dell'organo di controllo e sulla specifica professionalità) e con una forma di coordinamento poco significativa e non sempre in grado di esercitare un effettivo e penetrante controllo.

5. Il controllo di gestione

L'art. 42, del Regolamento di Contabilità, rubricato "Controllo di gestione" prevede che il medesimo sia *"... eseguito da apposita struttura speciale individuata dalla Giunta..."*. Nell'affermarne le finalità, riprende gli obiettivi perseguiti dal legislatore nazionale: esso, infatti, *"... è volto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle attività svolte dalle strutture organizzative ... nonché il buon andamento dell'intera amministrazione regionale e la trasparenza dell'azione amministrativa"*.

Il controllo di gestione regionale, pertanto, deve tenere conto degli obiettivi definiti e delle risorse assegnate a ciascun centro di responsabilità amministrativa; deve comparare i costi sostenuti e la qualità e quantità di servizi offerti, valutando la funzionalità dell'organizzazione. Il Regolamento dettaglia le modalità attuative e individua la fonte del controllo nel programma operativo già indicato nello stesso Regolamento, mancando, tuttavia, di specificare i parametri di valutazione.

Il comma 4 precisa che il Controllo di gestione, affidato alla struttura speciale di cui al comma 1, anche avvalendosi dei dati risultanti dalla contabilità analitica prevista dall'articolo 20 e di eventuali forme di governo elettronico dei processi, ha il compito di fornire bimestralmente alla Giunta (ed ai responsabili dei centri di responsabilità amministrativa) le risultanze delle attività di verifica condotte: l'obiettivo è che entrambi i soggetti dispongano degli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione secondo i rispettivi interessi.

Il controllo di gestione è svolto *"prevalentemente"* attraverso il Settore Controllo delle risorse finanziarie, con l'utilizzo di una procedura informatica che consente la predisposizione dei report periodici previsti dall'art. 42 del Regolamento di contabilità, poi trasmessi alla Giunta, ai direttori e resi disponibili sulla Intranet. I report extracontabili, invece, sono trasmessi all'assessore al Personale, al direttore delle Risorse Umane e ai singoli direttori regionali per quanto di competenza.

Il Presidente, nella Relazione ex dell'art. 1, comma 6, D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, dichiara che le *"...attività del controllo di gestione vengono svolte principalmente attraverso il settore Controllo delle risorse finanziarie"*. In forza di tale assunto pare doversi ritenere che l'esercizio del controllo di gestione sia suddiviso fra vari settori o uffici.

Stante il difetto di riscontro istruttorio, non è dato sapere quali siano gli altri settori uffici all'uopo competenti, né quale sia l'effettiva suddivisione del processo di controllo.

Sorgono ancora perplessità in merito all'efficacia e incisività di un controllo di gestione effettuato in modo frammentato.

In ogni caso, si prende positivamente atto dell'esistenza di un discreto livello di coordinamento fra il Settore Controllo delle risorse finanziarie ed il Settore Ragioneria allorché entrambi, congiuntamente, provvedono a verificare costantemente l'andamento delle risorse finanziarie assegnate alle singole Direzioni.

Gli obiettivi vengono definiti nel Programma Operativo, che prevede una modulazione percentuale così divisa in ordine al grado di realizzazione: il 70% legato alla valutazione del conseguimento degli obiettivi ed il 30% alla qualità della prestazione.

Come già accennato, tuttavia, nulla è precisato in merito agli indicatori di risultato adottati, tanto nel regolamento di Contabilità quanto nella Relazione annuale del Presidente, elemento che fa ritenere quantomeno migliorabile il controllo di gestione regionale e la diffusione delle risultanze ad esso connesse.

Nella Relazione si specifica ulteriormente un ultimo passaggio del processo. Il Settore del controllo delle risorse finanziarie fornisce i dati del monitoraggio finale degli obiettivi a supporto dell'attività di valutazione dell'OIV. I report sono predisposti in collaborazione con i settori Bilancio e Ragioneria, in modo che sia possibile attuare eventuali correttivi, in caso di eventuali scostamenti riscontrati.

Pur prendendo positivamente atto del coordinamento esistente fra i vari settori, come anzi già accennato, la Sezione non riesce ad esprimere un giudizio puntuale e veritiero sul controllo di gestione. Trattasi, infatti, di un controllo apparentemente frammentato che potrebbe risultare, pertanto, poco incisivo e la cui efficacia è difficilmente valutabile, attesa la mancata definizione o precisa indicazione degli indicatori di risultato utilizzati, necessari ai fini della verifica.

6. Il controllo strategico

L'OIV esercita le attività di controllo strategico (ex art. 6, comma 1, del D. Lgs. n. 286 del 1999) e quelle di valutazione dei dirigenti (ex art. 5, D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 286.); in proposito, riferisce direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo (cui spetta la nomina dello stesso OIV per un periodo di tre anni).

La Regione Piemonte ha disposto l'introduzione dell'OIV con Legge Regionale 29 aprile 2011, n. 7, che ha parzialmente modificato ed innovato la precedente Legge Regionale n. 28 luglio 2008, n.

23, recante “Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza e il personale”⁵⁵.

Il ruolo ed i compiti dell'OIV della Regione Piemonte sono tracciati sulla scorta delle disposizioni di cui all'articolo 14 del D. Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150. Ad essi fa esplicito richiamo, infatti, l'art. 36 *quinquies*, comma 3, della Legge regionale n. 23 del 28 luglio 2008, e s.m.i. Gli strumenti di cui si avvale la struttura sono i provvedimenti organizzativi di cui all'articolo 5 della Legge Regionale 23 del 28 luglio 2008. Con i medesimi provvedimenti dovrebbero essere individuati l'organizzazione e le modalità di funzionamento.

Ad apposito quesito inserito nella relazione annuale, il Presidente della Regione Piemonte dichiara che non è stata definita la struttura organizzativa destinataria del controllo strategico, né parimenti le procedure necessarie ad individuare gli obiettivi. A parziale specifica di tale dichiarazione, il Presidente della Regione precisa che, tradizionalmente, sono componenti di un sistema di controllo strategico:

- a) I sistemi di monitoraggio e valutazione di piani e programmi a carattere “specifico”, cioè piani e programmi settoriali e intersettoriali con i relativi piani attuativi.

Con particolare riferimento a questo aspetto la Relazione annuale segnala i sistemi di monitoraggio e valutazione attivati dalle singole Autorità di Gestione sul FSC (Fondo di Sviluppo e Coesione) e sui FESR (Fondi Strutturali Europei), specificando che trattasi di attività finalizzate a valutare l'efficacia e lo stato di avanzamento dei piani e programmi in corso, non propriamente di controlli interni; segnala i sistemi di monitoraggio e valutazione attivati sui singoli piani settoriali (Piano Trasporti, Piano Casa, etc...); valutazioni tematiche “trasversali” ex post promosse dal NUVAl su temi di particolare interesse per la strategia dello sviluppo della Regione e interessati da molteplici fonti di finanziamento (uno fra tutti la Valutazione del Piano Straordinario per l'Occupazione, realizzata nel 2011 – 2014 dall'IRS di Milano).

- b) Il sistema di monitoraggio degli strumenti di programmazione strategica generale (programma di mandato, DUP e DPEFR).

⁵⁵ L'art. 36 *quinquies* della Legge regionale n. 28 luglio 2008, n. 23 - rubricato “Organismo Indipendente di Valutazione” - prevede che “...La Giunta regionale, d'intesa con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale istituisce l'Organismo indipendente di valutazione ...” così composto:

- a) dal direttore della struttura competente in materia di risorse umane della Giunta regionale, (Funzioni di presidente);
- b) dal direttore della struttura competente in materia di risorse umane del Consiglio regionale;
- c) dal direttore competente in materia di risorse finanziarie della Giunta regionale;
- d) da due esperti esterni che siano in possesso di comprovata esperienza in materia di management, di valutazione della performance, di gestione organizzazione e valutazione del personale e di controllo di gestione, nominati dalla Giunta regionale, dei quali uno è designato dalla Giunta regionale e uno dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

Si prende atto delle specifiche fornite dal Presidente nell'ambito della Relazione annuale, pur nella consapevolezza che poco e nulla è indicato nella Relazione annuale sull'OIV, sul suo ruolo e sulla valenza del piano delle performance all'interno del controllo strategico.

Si deve sottolineare, dunque, che, anche con riguardo al controllo strategico, le risposte fornite nella Relazione annuale del Presidente appaiono piuttosto limitate e poco esaustive. Tale elemento, accompagnato alla mancanza di elementi istruttori utili all'esame non consente di poter esprimere un giudizio realistico sull'efficacia del controllo strategico.

La Sezione prende atto del dichiarato coordinamento e integrazione fra il Controllo di Gestione e il Controllo strategico, attraverso lo strumento del Programma Operativo che ha il ruolo di tradurre gli obiettivi del DPEFR in obiettivi gestionali; ma è evidente che permane comunque impossibile, per le ragioni anzi riferite, esprimere un giudizio puntuale sul grado di funzionalità di tale forma di controllo.

7. La valutazione dei dirigenti

Giova premettere che considerazioni più dettagliate e più puntuali in merito sono contenute nella parte di questa relazione che attiene al personale della Regione Piemonte.

Ci si limiterà, qui, ad esaminare il ruolo dell'OIV sul controllo dell'operato dirigenziale.

Il ruolo precipuo dell'OIV istituito in seno alla Regione Piemonte è la "Valutazione dei dirigenti", compito che si affianca al controllo strategico.

Per quanto strettamente attiene agli strumenti operativi dell'OIV (Piano delle *performance* e relazione contenente la proposta di valutazione) relativi alla valutazione dei dirigenti, non è stato possibile rinvenire alcun documento sui siti ufficiali dell'Ente, né la Sezione ha ricevuto riscontri in ordine a quanto richiesto nella nota istruttoria più volte citata. Le considerazioni che precedono stridono con la previsione di cui al comma 4, dell'art. 36 *sexies*, Legge regionale n. 28 luglio 2008, n. 23: "La Regione garantisce la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance."

Atteso quanto sopra, gli elementi utilizzati dalla Sezione per l'esame derivano dalla lettura della relazione ex dell'art. 1, comma 6, D.L. 10 ottobre 2012, n. 174.

La relazione evidenzia che per ogni direttore regionale sono individuate due aree di valutazione: una relativa agli obiettivi, cui è attribuito un peso del 70% sulla valutazione, un'altra relativa alla qualità della prestazione cui è attribuito un peso del 30% sulla valutazione. Per quanto attiene

specificamente gli obiettivi, sono individuate specifiche tipologie di obiettivi e sono *preindividuati* i pesi delle singole tipologie sul totale del 70%.

Il Presidente prosegue nella Relazione specificando che, per quanto riguarda l'aspetto della qualità delle prestazioni e il comportamento gestionale, la valutazione delle prestazioni si basa sui seguenti fattori:

- Il grado di raggiungimento di specifici obiettivi (collettivi o trasversali);
- Il grado di raggiungimento di specifici obiettivi individuali;
- L'adeguatezza delle competenze e dei comportamenti professionali ed organizzativi dimostrati nell'espletamento delle attività e/o compiti assegnati.

La valutazione della qualità dei comportamenti dei direttori, tuttavia, è affidata non all'OIV ma all'organo politico e d'indirizzo politico (Giunta – Ufficio di Presidenza del Consiglio) su proposta dell'Amministrazione di riferimento.

All'OIV, inoltre, non è attribuito il compito di valutare i dirigenti, che sono invece valutati dai direttori.

L'OIV ha presentato la propria proposta di valutazione degli obiettivi assegnati ai direttori. La Sezione non ha avuto a disposizione la proposta di valutazione, né è dato conoscere i riscontri che hanno seguito tale proposta. Ciò posto, anche per quanto attiene la parte dei controlli interni che attengono la valutazione dei dirigenti, risulta poco agevole esprimere un giudizio puntuale e dettagliato sulla reale efficacia di tale controllo.

8. L'audit interno

La Regione Piemonte si è dotata, con D.G.R. n. 31 - 4009 dell'11 giugno 2012, di un sistema di Audit Interno attraverso l'istituzione di un settore specifico, inserito all'interno dell'organizzazione della Direzione del Gabinetto della Presidenza⁵⁶.

⁵⁶ Le competenze del settore, così come definite nella D.G.R. n. 31 - 4009 dell'11 giugno 2012, sono:

- impostazione dell'attività di audit interno, da assicurarsi secondo principi generali di revisione aziendale e con modalità stabilite dalla Giunta regionale sulla base di un campionamento statistico casuale, deciso con riferimento alla valutazione professionale dei fattori di rischio individuati, ed elaborazione di proposte di regolamentazione e di programmi di controllo;
- controlli, in raccordo con le direzioni, sull'adeguatezza e l'aderenza dei processi e dell'organizzazione alle norme ed alle direttive impartite;
- coordinamento dei sistemi dei controlli interni operati dalle Direzioni regionali, in raccordo con le stesse assistenze alle direzioni nella redazione di programmi di controllo e conseguente attività di monitoraggio;
- supporto alle direzioni nella pianificazione degli audit interni e nella mappatura dei rischi;
- supporto e consulenza, d'intesa con le direzioni competenti in materia, alle strutture regionali per il controllo e la valutazione della funzionalità degli standard operativi per garantire il raggiungimento degli obiettivi istituzionali;
- autorità di audit dei fondi strutturali comunitari.

La D.G.R. n. 3 - 6055 del 12 luglio 2013, nell'approvare il mandato di Audit Interno, esplicitava la necessità dell'Amministrazione regionale, di “...potenziare il sistema dei controlli interni, definendo procedure e strumenti di Audit Interno a disposizione di una struttura specializzata a ciò preposta, che garantisca percorsi di sana gestione e di incremento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.” Con la medesima D.G.R. sono approvate le linee di indirizzo operative destinate al settore per l'espletamento della sua attività.

Nella relazione del Presidente (art. 1, comma 6, D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 e s.m.i.) si specifica che l'istituzione del settore di Audit Interno aveva proprio la finalità di ricondurre a sistema il complesso dei controlli interni, affidandogli il ruolo di esaminarne funzionalità e andamento sia in ordine alle sue specificazioni applicative, sia in ordine al funzionamento complessivo e al raccordo con la *governance* della Regione.

Non a caso, proprio perché tale attività di Audit ha ad oggetto sia i controlli interni che l'attività stessa, viene definita come controllo di terzo livello.

Il settore di Audit Interno, istituito in seno alla Regione Piemonte, ha il compito di assistere il Presidente e la Giunta regionale nelle attività di verifica e valutazione periodica dei sistemi di controllo interno. L'obiettivo primario dichiarato è “...promuovere il continuo miglioramento del sistema complessivo di valutazione del rischio e di controllo interno attraverso la valutazione della sua funzionalità, la verifica della regolarità delle attività operative e l'andamento dei rischi, al fine di portare all'attenzione della Giunta regionale i possibili miglioramenti alle politiche, alle procedure di gestione dei rischi e ai mezzi di monitoraggio e di controllo.” (D.G.R. 12 luglio 2013, n. 3 - 6055 - Approvazione del mandato di Audit Interno).

L'attività di Audit Interno è dichiarata indipendente e deve essere resa mediante analisi, valutazioni e raccomandazioni. Oggetto dell'attività è la verifica dell'effettivo funzionamento dei processi di controllo interno, utilizzando come parametro di riferimento la legislazione vigente (nazionale e regionale in materia di audit), le migliori prassi nazionali ed internazionali in materia di controllo interno e di Audit Interno, nonché i principi di revisione aziendale e le norme che disciplinano il sistema dei controlli interni nella pubblica amministrazione.

La funzione esamina il sistema di controllo interno in essere presso le Direzioni/Settori della Giunta regionale e le società *in house* ed eventuali altri ambiti di attività individuati con apposita deliberazione della Giunta regionale. Non si estende, per esplicita scelta dell'Amministrazione, alle attività del Consiglio Regionale, alle Società Partecipate dalla Regione Piemonte (ad eccezione di quelle *in house*), al Sistema Sanitario Regionale (eccetto i controlli di cui alla D.G.R. 10 - 5523 del

14 marzo 2013 “Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118 – Individuazione del responsabile della Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) e del responsabile regionale certificatore”).

Giova rilevare che, ai sensi del Manuale di Audit Interno, approvato con D.D. n. 31 del 19 luglio 2013, “... *l’attività di Audit Interno è difficilmente riferita al S.C.I. complessivo (salvo i casi in cui le dimensioni dell’organizzazione siano tali da consentirne l’esame con un unico intervento), ma riguarda generalmente i sistemi di controllo di singoli classi di operazioni o di gruppi di esse o specifici sottosistemi del controllo interno*⁵⁷.”

Il manuale di Audit Interno, approvato con D.D. n. 31 del 19 luglio 2013, definisce i contenuti della funzione, descrive l’attività del settore i principi di riferimento, dettaglia i ruoli e specifica le responsabilità, tratteggia le modalità di pianificazione dell’attività e della sua esecuzione⁵⁸; infine prescrive le modalità di archiviazione e catalogazione della documentazione e dei report di risultato.

L’attività standard svolta dal Settore, è incentrata sulla tipologia di “audit di conformità” (verifica dell’adeguatezza ed efficacia del Sistema di Controllo Interno al fine di garantire il rispetto della normativa). Non è tuttavia preclusa la presenza delle altre tipologie d’audit specialistiche (audit operativo, audit finanziario-contabile).

L’attività del settore è iniziata nel 2012, come si legge nella stessa Relazione del Presidente (art. 1, comma 6, D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 e s.m.i.), ed ha portato a definire una mappa dei “rischi” ed un programma di verifica che condurrà il settore a proporre (alla fine del 2015) un modello aggiornato di controllo che consenta un grado di copertura maggiore di quello attualmente esistente.

La pianificazione dell’attività è programmata sulla base di un piano triennale, come accennato. Il Piano Triennale dell’Audit 2104 - 2016 è stato approvato con D.G.R. n. 1 - 6920 del 23 dicembre 2013⁵⁹.

⁵⁷ I tre obiettivi generali delle organizzazioni per i quali il controllo interno dovrebbe fornire, in base alla relativa definizione, una ragionevole sicurezza di realizzazione, sono, infatti, i seguenti:

- la conformità alle leggi e ai regolamenti in vigore (audit di conformità/*compliance audit*);
- l’efficacia ed efficienza delle attività operative (audit operativo/*operational audit*);
- l’attendibilità delle informazioni di bilancio (audit finanziario – contabile/*financial audit*).

I sistemi di controllo riferiti a ciascuno di essi costituiscono specifici sottosistemi del S.C.I. complessivo.

⁵⁸ La pianificazione delle attività di Audit da parte del Settore è su base triennale ed è formalizzata in un Piano triennale di Audit Interno tenuto conto delle risorse disponibili. Il Piano triennale di Audit Interno è soggetto all’approvazione da parte della Giunta regionale, su proposta del Settore Audit Interno.

Il Responsabile del settore Audit predispone un progetto di Piano triennale audit interno, basato sulla valutazione dei rischi, tenendo conto dei processi di gestione del rischio e del limite di accettabilità dello stesso (stabilito dalla Giunta) per le diverse attività o parti dell’organizzazione regionale.

⁵⁹ L’attività si articola in sei punti:

1. Mappatura e rilevazione dei processi e delle attività in Regione Piemonte. Il Settore predispone, distribuisce ed illustra una specifica modulistica, da compilarsi da parte dei singoli Settori regionali. I modelli compilati sono raccolti e analizzati, per comporre una banca dati in cui confluiscono anche altri dati, già in possesso dell’Amministrazione regionale, per realizzare una mappatura dei processi e delle attività regionali.

L'attività di audit è svolta con una metodologia di campionamento, basata sull'utilizzo, ove applicabile, del campionamento statistico – causale, del campionamento misto o sulla base della valutazione professionale dell'auditor⁶⁰.

Il processo prevede l'emissione di rapporti finali che potranno evidenziare l'assenza di criticità, ovvero (a seguito di contraddittorio) indicare alla struttura “*auditata*” suggerimenti migliorativi e correttivi da apportare, cui quest'ultima dovrà attenersi nei sessanta giorni lavorativi successivi. In questo caso sono previste attività di *follow up*, cui potrebbe seguire, in ipotesi estrema di mancato recepimento delle osservazioni, la comunicazione del mancato adempimento ai sensi e per gli effetti dell'art. 31 del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33⁶¹.

Merita specifico rilievo la previsione del manuale per cui “...*l'attività di Audit Interno svolta non solleva i responsabili delle direzioni, dei Settori regionali e delle Società in house dalle proprie responsabilità in merito al mantenimento di un sistema di controllo interno efficace ed adeguato ai rischi della gestione*” (art. 1.1 – La funzione di Audit Interno): ciò conferma l'alterità del sistema “audit interno” da quello dei controlli interni.

Peculiare rilievo merita, altresì, l'aver previsto l'onere di presentare formale esposto alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti, ovvero una segnalazione al Pubblico Ministero o a un Ufficiale di polizia giudiziaria, qualora in seguito all'attività di audit emergano fatti che possano dar luogo a responsabilità amministrativo – contabile ovvero a responsabilità penale, o ancora emergano elementi che, pur non integrando una notizia di reato,

2. Autovalutazione dei rischi su tutti i processi e attività regionali. Il Settore Audit elabora, redige e distribuisce un apposito questionario per la rilevazione dei fattori di rischio al fine di individuarne origine, grado di probabilità e livello di impatto sulle finalità specifiche dell'amministrazione e/o sugli obiettivi programmati.

3. Analisi dell'autovalutazione dei rischi.

4. Elaborazione di un modello gestionale dei controlli di regolarità amministrativo-contabile di secondo livello. Il settore Audit individua le strutture regionali che svolgono i controlli di regolarità amministrativo – contabile di secondo livello. Viene infine elaborato un modello gestionale di tali controlli da proporre a tutte le direzioni.

5. Diffusione della cultura dell'audit. Il Settore Audit interno si occupa anche della promozione della conoscenza delle metodologie dell'attività con un percorso di accompagnamento teorico-pratico rivolto alle Direzioni e ai Settori regionali.

6. Interventi urgenti di audit interno, che la Giunta, con apposito provvedimento collegiale (deliberativo), può richiedere al settore.

⁶⁰ Il Settore, nell'espletamento della sua attività, dispone:

- delle procedure regionali, dei dati contabili e gestionali, degli atti e, più in generale, di ogni documento od informazione regionale non riservata ai fini di legge;
- delle informazioni ottenibili tramite interviste al personale, fatto salvo quanto diversamente stabilito dalla legge o contrario all'etica professionale;
- di risorse quantitativamente adeguate e professionalmente capaci, anche per il tramite di collaborazione e di consulenze esterne.

⁶¹ Art. 31. Obblighi di pubblicazione concernenti i dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione.

1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano, unitamente agli atti cui si riferiscono, i rilievi non recepiti degli organi di controllo interno, degli organi di revisione amministrativa e contabile e tutti i rilievi ancorché recepiti della Corte dei conti, riguardanti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione o di singoli uffici.

possano comunque ritenersi rilevanti per l'applicazione della legge penale (art. 1.3.1 – Denuncia di danno erariale. Art. 1.3.2 - Denuncia penale).

La Sezione prende positivamente atto di tale posizione, auspicando non rimanga una mera previsione ma si concretizzi in una fattiva collaborazione volta a limitare e correggere quanto più possibile eventuali situazioni di sviamento dal fine ultimo che le istituzioni tutte, individualmente e nel loro complesso, perseguono (art. 97 Cost.).

Il settore istituito ed analizzato svolge un'attività di controllo di terzo livello, che dovrebbe seguire precedenti controlli (di primo e secondo livello) già intervenuti.

Come già anzi evidenziato, e come ammesso dallo stesso Presidente nella Relazione, il sistema del complesso dei controlli interni della Regione non può dirsi pienamente efficace e pregnante. Il sistema dell'Audit Interno è certamente un fattore importante e positivo all'interno di un'organizzazione complessa, in grado di monitorare i rischi, intervenire e migliorare le situazioni negative. La Sezione, tuttavia, non esita a rilevare che tale importante struttura possa operare in misura incisiva e sostanziale ove trovi, alla base, un sistema di verifica e controllo in grado di intervenire tempestivamente e preventivamente sulle situazioni critiche.

9. Conclusioni

L'esame della documentazione e delle fonti reperite ha evidenziato un sistema di controlli interni disorganico, eccessivamente frammentato e, quindi, poco incisivo. Sotto alcuni profili parrebbe addirittura inesistente o, quantomeno, facoltativo (ad esempio per ciò che concerne il controllo di regolarità amministrativa).

Per quanto attiene al sistema di classificazione, codificazione e catalogazione delle fonti legislative e regolamentari di riferimento, l'Amministrazione regionale ha mostrato lacune e inadeguatezze nel sistematizzare coerentemente i disposti di riferimento. Accanto alle indicazioni di carattere generale contenute nelle Leggi regionali, che peraltro si limitano a richiamare in gran parte la normativa nazionale di settore, difficilmente si affiancano i provvedimenti organizzativi attuativi (che dovrebbero assumere la forma del Regolamento) o, qualora presenti, non sono rinvenibili agevolmente sui siti istituzionali.

Sarebbe forse opportuno procedere ad adottare un Regolamento unitario avente ad oggetto i controlli interni nel loro complesso che, dopo avere indicato con precisione i soggetti competenti, definisca procedure, tempi e modalità.

Le perplessità in ordine ad ogni singola tipologia di controllo sono state manifestate allorché se sono tratteggiati gli aspetti e le caratteristiche.

Dovendo esprimere una valutazione sul sistema dei controlli interni nel suo complesso, attese le criticità e le perplessità più volte espresse in questa relazione, la Sezione non ritiene di poter esprimere un positivo giudizio.

Il sistema dei controlli interni nella Regione Piemonte è ben lungi dall'essere pienamente realizzato: più che un giudizio sul sistema, pertanto, la critica è sulla mancata puntuale realizzazione dello stesso.

In prospettiva di un monitoraggio più incisivo e pregnante sulla gestione e sull'utilizzo delle risorse pubbliche di cui la Regione Piemonte dispone e in considerazione della critica situazione economica nota da più esercizi finanziari, questa Sezione invita l'Amministrazione regionale a porre in essere un sistema di controllo degli atti gestionali, del raggiungimento degli obiettivi programmati e dell'operato della dirigenza (apicale e non) adeguato alle necessità e alle finalità di un così fondamentale Ente territoriale.

IV - LE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE

1. Quadro normativo

1.1 Normativa nazionale

L'importanza e la complessità del fenomeno delle partecipazioni pubbliche è agevolmente intuibile dalla complessità e tortuosità del percorso legislativo, costellato da continui stop and go, dalle numerose pronunce della Consulta e dalla copiosa giurisprudenza della Corte dei conti.

La complessità del fenomeno si rispecchia in un quadro normativo disorganico e frammentato, tale da rendere gravoso il tentativo dell'interprete di ricondurlo a sistematicità.

L'attenzione del legislatore, in particolare, si è soffermata su due distinti profili: il rispetto delle regole della concorrenza – così come delineate, *in primis*, nell'ordinamento comunitario – e le sempre più pressanti esigenze finanziarie di contenimento dei costi, con i relativi corollari in termini di consolidamento dei bilanci, riorganizzazione e razionalizzazione. Da ultimo, poi, l'interesse del legislatore è andato allargandosi verso i temi della trasparenza e legalità delle società in mano pubblica.

Sotto il profilo della tutela della concorrenza, non oggetto centrale del presente approfondimento, senza pretesa di esaustività è agevole ricordare l'articolo 13 del Decreto Legge 4 luglio 2006, n. 223, in tema di vincoli alle società strumentali; l'estensione delle regole dell'evidenza pubblica come prevista dal codice dei contratti; l'articolo 4, comma 7, del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95 in tema di acquisti di beni e servizi mediante procedure di evidenza pubblica (è chiaro, peraltro, che le regole di evidenza pubblica hanno natura ambivalente: da un lato assicurano la tutela della concorrenza, dall'altro garantiscono un risparmio pubblico).

Per quanto riguarda il contenimento dei costi, si rammenta l'articolo 6, comma 19, del Decreto Legge n. 78/2010 che ha disposto il divieto per le amministrazioni socie di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, nonché di rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

E' opportuno ricordare, peraltro, che tale normativa costituisce per le regioni mera disciplina di principio, come espressamente previsto dal comma 20 del medesimo art. 6: la stessa Corte Costituzionale, d'altra parte, ha ricordato che il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario

connesse ad obiettivi nazionali (a loro volta collegati ad obiettivi comunitari), vincoli alle politiche di bilancio anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette sull'autonomia di spesa degli enti (Corte Costituzionale 4 giugno 2012, n. 139).

Particolarmente pregnante, sia sotto il profilo della tutela della concorrenza che del dispendio di risorse connesso al proliferare incontrollato di organismi societari, la disciplina posta dall'articolo 3, commi 27-28, della Legge finanziaria per il 2008 (Legge n. 244/2007), in tema di partecipazioni c.d. non essenziali. In particolare, mentre il comma 27 prevede che le amministrazioni non possano costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società, il successivo comma 28 rimette a carico dell'organo consiliare la valutazione di ricorrenza delle condizioni anzi esposte.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 569, della legge di stabilità per il 2014, il termine di trentasei mesi fissato dal comma 29 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, *“è prorogato di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, decorsi i quali la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa ad ogni effetto; entro dodici mesi successivi alla cessazione la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, del codice civile”*: entro il 2014, pertanto, la revisione delle partecipazioni non essenziali, se non conclusa, avrebbe dovuto essere quantomeno avviata.

Soffermandosi su queste primi disposti normativi, si coglie appieno la duplice via percorsa dal legislatore: mentre il Decreto Legge n. 78/2010 persegue il contenimento dei costi attraverso l'imposizione di vincoli finanziari, la Legge n. 244/2007, pur imponendo pur sempre un determinato comportamento (cessione delle partecipazioni non essenziali), persegue analogo obiettivo muovendosi lungo la strada della razionalizzazione.

E proprio quest'ultima è la strada che il legislatore sembrerebbe da ultimo perseguire con maggiore convinzione, anche alla luce dei frequenti arresti – a salvaguardia dell'autonomia regionale – posti dalla giurisprudenza costituzionali ad interventi di diverso tipo.

D'altra parte, come correttamente rilevato dalla magistratura contabile, *“in questi anni le misure assunte per riportare il fenomeno degli organismi e delle aziende partecipate dalle amministrazioni territoriali entro confini più coerenti con un assetto efficiente e concorrenziale non hanno ottenuto i risultati desiderati. Si tratta di un fenomeno di dimensioni ragguardevoli che incide sulla leggibilità dei risultati contabili e la confrontabilità delle scelte gestionali, in tal modo alterando la dimensione effettiva delle risorse gestite e, quindi, sulla funzionalità dei meccanismi perequativi. Esso condiziona anche la tenuta degli obiettivi economici e la verifica del contributo degli enti agli obiettivi nazionali”* (6 marzo

2014, Corte Conti Sezioni Riunite in sede di controllo, audizione presso la commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale).

Come rilevato dalle citate Sezioni Riunite, il nuovo impianto normativo dettato dalla Legge di stabilità per il 2014 (Legge 27 dicembre 2013, n. 147) sembra dunque modificare l'orientamento finora seguito: vengono ridimensionati gli obiettivi di dismissione assunti in precedenza (l'obbligo di liquidazione è mantenuto per le società strumentali, oltre che per aziende speciali e istituzioni, a decorrere dal 2017, ma solo in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti; cfr. comma 555), come pure i tentativi di estendere alle società partecipate i vincoli del Patto (assoggettate alle regole del Patto sono, al momento, solo le aziende speciali e le istituzioni), privilegiando, invece, la strada della responsabilità e dell'autonomia decisionale dell'ente e dell'autonomia operativa della società.

La nuova impostazione sembra prendere le mosse dalla consapevolezza che percorsi di forte riduzione del perimetro delle partecipazioni locali non potrebbero produrre, di per sé, i risultati attesi in termini di razionalizzazione delle strutture e contenimento della spesa, se non fossero risolti nel contempo nodi cruciali come quello del riassorbimento delle perdite, degli esuberi occupazionali e del debito. Società con perdite croniche, sovradimensionate nel personale e con un debito insostenibile, non troverebbero, infatti, acquirenti sul mercato, né potrebbero essere liquidate se non mettendo a rischio le realtà economiche ed occupazionali locali.

La scelta strategica recentemente adottata, pertanto, appare quella di responsabilizzare l'ente territoriale in un percorso di risanamento delle sue società, strumenti individuati dalle amministrazioni per svolgere in forma economicamente più vantaggiosa ed efficiente funzioni e servizi che rimangono loro intestati.

L'Ente locale ("le pubbliche amministrazioni locali"), infatti, ai sensi dell'articolo 1, comma 551, della Legge n. 147/2013, dovrà costituire un accantonamento in un apposito fondo vincolato le cui modalità di quantificazione sono diverse a seconda che si tratti di performance negative ma che migliorano nel tempo, con risultato medio negativo del triennio 2011-2013 peggiore rispetto al risultato negativo dell'esercizio 2014 e successivi (comma 552, lett. a), o di performance negative che peggiorano nel tempo, in cui, viceversa, il risultato 2014 è più negativo di quello medio del triennio 2011-2013. Tale normativa, peraltro, troverà applicazione solo a decorrere dall'anno 2015 (comma 552), così come i successivi commi 554 (riduzione del compenso degli organi gestionali; dal 2015) e 555 (liquidazione degli organismi a gestione antieconomica; dal 2017).

L'obiettivo immediato, pertanto, è quello della valorizzazione economica attraverso la razionalizzazione, residuando, per il caso di gestione diseconomica, la dismissione (dal 2017).

Di immediata applicabilità, anche se strutturata alla stregua di norma di principio che avrebbe meritato, probabilmente, maggiore specificazione, la disciplina prevista dal comma 553 a mente del quale *“A decorrere dall'esercizio 2014 i soggetti di cui al comma 550 a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza”*.

Sempre in un'ottica di maggiore responsabilità di controllo dell'ente è previsto che sia quest'ultimo a governare direttamente il contenimento della spesa di personale delle società controllate, delle aziende e delle istituzioni, e sono state conseguentemente abrogate le norme che imponevano dei limiti generalizzati per legge (commi 10 e 11 dell'art. 4 del D.L. n. 95/2012).

In particolare, l'articolo 18 del Decreto Legge n. 112/2008, convertito nella Legge n. 133/2008, come modificato dall'articolo 4, comma 12 bis, del Decreto Legge n. 66/2014, dopo aver declinato (commi 1 e 2) alcune indicazioni in materia di reclutamento del personale (*“Le altre società – diverse, cioè, da quelle che gestiscono servizi pubblici locali – a partecipazione pubblica totale o di controllo adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità”*), con il comma 2 bis impone alle società a partecipazione pubblica locale, totale o di controllo, l'obbligo di attenersi al *“principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale”*.

Se questo è l'obiettivo, il mezzo è affidato all'ente controllante il quale avrà cura di definire *“specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera”*.

In ordine all'applicabilità di tali normative alle partecipate regionali, si rammenta che l'articolo 3, comma 5, del Decreto Legge n. 90/2014 (convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114) prevede espressamente che *“Le amministrazioni di cui al presente comma – tra cui sono menzionate proprio le regioni – coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del citato Decreto-Legge n. 112 del 2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti, fermo restando quanto previsto dal medesimo articolo 18, comma 2-bis, come da ultimo modificato dal comma 5-quinquies del presente articolo”*.

Non vi possono essere dubbi, pertanto, sull'applicabilità all'amministrazione regionale delle citate disposizioni.

Gli enti territoriali e le autonomie locali, dunque, dovranno governare le procedure di mobilità (ora previste anche per le società controllate direttamente o indirettamente da pubbliche amministrazioni) attraverso la definizione di piani industriali di razionalizzazione di spesa e di risanamento che, con riguardo ai servizi pubblici locali, dovranno avere a riferimento non singole società, ma interi settori economici (art. 1, comma 564, Legge n. 147/2013).

Dovranno costituire strumenti di realizzazione di forme di gestione per ambiti territoriali ottimali, da tempo obbligatorie, tali da garantire dimensioni adeguate, economie di scala e massimizzazione di efficienza, anche in relazione agli standard di costo e di servizio applicati.

I commi 563 e seguenti, pertanto, nello stimolare procedure di mobilità infra-societarie, rappresentano i primi tentativi di costituire un comparto unico del personale delle partecipate e, conseguentemente, confermano l'urgenza di procedere a processi di riorganizzazione del sistema "partecipazioni" della regione (sul punto, si vedano in particolare i commi 565, 566 e 567 in ordine alla gestione delle eccedenze di personale all'interno del "gruppo municipale" o, nel caso in esame, "regionale").

D'altra parte, va ricordato che per il prossimo futuro diverrà operativo l'obbligo del bilancio consolidato, da redigere, ai sensi dell'articolo 68 del Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118, entro il 30 settembre dell'anno successivo (*"La regione redige il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità ed i criteri individuati dal presente decreto. Gli enti strumentali, le aziende e le società considerate nel bilancio consolidato della regione costituiscono il Gruppo della regione"*).

Per completezza, va ricordato che con la Legge 23 dicembre 2014, n. 190, il legislatore è tornato ad insistere, così confermando tale modalità operativa, sulla riorganizzazione e razionalizzazione delle partecipazioni.

In particolare, ai sensi dell'articolo 1, comma 611, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, *"le regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:*

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;*
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;*

c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;

d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;

e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni”.

Il successivo comma 612 fissa una precisa cadenza temporale, onerando il presidente della Regione di predisporre un piano di razionalizzazione entro il 31 marzo 2015, contenente modalità di realizzazione e risparmi attesi. Tale piano, unitamente ad una relazione sui risultati conseguiti a distanza di un anno, dovranno essere trasmessi alla Sezione controllo della Corte dei conti.

Quella che ai sensi dell’articolo 4, comma 3 sexies, del Decreto Legge n. 95/2012 (norma poi dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale con sentenza 16 luglio 2013, n. 229) era una mera facoltà (“*Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 possono predisporre appositi piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate*”) diviene ora un preciso obbligo normativo.

Considerata l’importanza che sembra avere assunto la strada della razionalizzazione delle partecipazioni societarie, nei successivi paragrafi si darà conto della situazione attuale ed in divenire nella regione Piemonte.

Infine, sotto il profilo degli obblighi di trasparenza, va ovviamente ricordata la Legge 6 novembre 2012, n. 190 il cui articolo unico, al comma 34, prevede l’applicazione delle disposizioni dei commi da 15 a 33 della stessa legge agli enti pubblici di cui all’articolo 1, comma 2, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, alle società partecipate (ed alle loro controllate). I commi in questione disciplinano:

- la trasparenza dell’attività amministrativa (c. 15,16, 26 e 27);
- l’eventuale rispetto dei protocolli di legalità e dei patti di integrità da parte degli offerenti nelle gare pubbliche (c. 17);
- le disposizioni in materia di arbitrato (c. da 18 a 25);
- il monitoraggio periodico dei tempi procedurali (c. 28);
- la pubblicità degli indirizzi di posta elettronica certificata (c. 29);
- la pubblicità ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi (c. da 30 a 33).

Per completezza, è doveroso ricordare, peraltro, che per le società private tale normativa andrà coordinata con il già operante Decreto Legislativo n. 231/2001 in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

Va poi ricordato il recente Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, contenente il “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”. In particolare, mentre l’articolo 22 si indirizza direttamente all’ente socio prevedendo, in capo a questi, gli obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato, l’articolo 11 estende la disciplina ivi prevista anche alle “*alle società e agli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile da parte di pubbliche amministrazioni, oppure agli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi*”.

Come precisato dalla circolare del Ministero della Pubblica Amministrazione 14 febbraio 2014, n. 1, è possibile individuare una categoria generale di enti di diritto privato ai quali devono applicarsi le regole di trasparenza, consistente negli «*enti di diritto privato che svolgono attività di pubblico interesse*».

Compongono tale categoria:

- a) gli enti che svolgono attività di pubblico interesse in virtù di un rapporto di controllo, che determina l'applicazione totale delle regole di trasparenza;
- b) gli enti che svolgono attività di pubblico interesse in virtù di un rapporto di partecipazione minoritaria, per i quali le regole di trasparenza si dovranno applicare limitatamente alle attività di pubblico interesse svolte.

Un esame più dettagliato della normativa in tema di trasparenza ed anticorruzione sarà svolto nel relativo paragrafo.

1.2 Normativa regionale

A completamento del quadro normativo sopra delineato, vanno ricordate anche le leggi adottate in tema dalla regione Piemonte.

Di particolare pregnanza è l'intervento del legislatore regionale nello stimolare il processo di razionalizzazione delle partecipazioni regionali. In proposito, merita ricordare l'articolo 44 della

Legge Regionale 4 maggio 2012, n. 5, a mente del quale *“Al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica e del sistema delle partecipazioni regionali,..., la Giunta regionale, entro il 31 maggio 2012, presenta al Consiglio regionale un piano strategico che, individuando obiettivi, metodi e strumenti, preveda la razionalizzazione e la valorizzazione delle partecipazioni regionali”*.

Come già ricordato nella relazioni allegata al giudizio di parifica sul rendiconto 2013, a tale disposto normativo veniva data attuazione con la deliberazione Consiglio regionale 5 novembre 2013, n. 254–34309 con cui veniva approvato il *“Piano strategico di razionalizzazione e valorizzazione delle partecipazioni regionali”*.

In ordine al contenimento dei costi, vanno ricordati, infine, l'articolo 4 della Legge regionale n. 8/2013 (Entro il 30 giugno 2013 gli amministratori di enti, agenzie, consorzi, società direttamente partecipate o partecipate dalle finanziarie regionali, in cui la Regione sia socio unico o di maggioranza, devono procedere alla verifica dei costi del personale, delle consulenze e degli incarichi professionali, al fine di procedere al contenimento delle spese di funzionamento. Contestualmente alla presentazione del bilancio annuale da parte dei soggetti di cui al comma 1, la Regione deve procedere alla verifica dei documenti presentati e subordinare l'erogazione di finanziamenti e di contributi alla condivisione dei suddetti documenti), l'articolo 2 della Legge regionale n. 1/2014 (la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale, entro il 30 giugno 2014, un apposito programma per la riduzione degli oneri finanziari relativi ad enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all' articolo 117, comma 2, lettera p), della Costituzione o svolgono funzioni amministrative conferite alle regioni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione) e l'articolo 3 della medesima legge (attuazione dell'articolo 4, commi 4 e 5, decreto legge n. 95/2012 in relazione al numero componenti dei C.D.A., qualifica e compensi).

Da ultimo, per mera completezza, si segnala la Legge regionale 27 gennaio 2015, n. 1, che all'articolo 10 estende agli enti e società controllate direttamente o indirettamente dalla Regione l'applicazione dell'articolo 5, comma 9, Decreto Legge n. 95/2012 (in tema di divieto di attribuzione di incarichi di studio e consulenza, dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza), all'articolo 11 detta norme in tema di razionalizzazione delle partecipazioni, autorizzando la Giunta regionale a disciplinare l'integrazione di Finpiemonte S.p.A. e Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. e la riorganizzazione e razionalizzazione delle loro partecipazioni dirette ed indirette. Altre disposizioni di rilievo sono contenute nell'articolo 12 (onerando le partecipate di approvare programmi di riduzione del

personale e fissando un tetto alle spese per consulenze e incarichi professionali), 13 (la Giunta dà mandato a Finpiemonte Partecipazioni di provvedere all'alienazione del patrimonio inutilizzato delle società partecipate), 14 (in tema di razionalizzazione delle sedi: le società regionali devono essere ubicate, salvo indisponibilità, esclusivamente in immobili adeguati di proprietà della Regione) e 17 (integrazione delle funzioni di IPLA S.p.A. nella costituenda Agenzia Foreste e Territorio con termine per la Giunta di provvedere ad elaborare le proposte necessarie alla riunificazione delle due strutture entro giugno 2015).

2. Le partecipate regionali: criticità e concetto di organizzazione

La partecipazione a società di capitali costituisce per la Regione un modello di organizzazione e gestione di attività di interesse pubblico di indubbia rilevanza su cui, come abbiamo visto, negli ultimi anni si è concentrata l'attenzione del legislatore.

La portata di questo fenomeno nella Regione Piemonte emerge in modo evidente dal numero di soggetti partecipati, dalla vastità dei settori operativi coinvolti e dal peso finanziario del settore.

La Regione Piemonte possiede un rilevante numero di partecipazioni societarie di diversificate entità. Solo considerando le partecipazioni di primo grado, e tralasciando le aziende turistiche locali, la Regione detiene quote nelle seguenti 15 società:

DENOMINAZIONE SOCIALE	PARTECIPAZ. REGIONALE (%)	OGGETTO
S.C.R. Piemonte S.p.A.	100	Società di committenza regionale
Sviluppo Piemonte Turismo s.r.l.	100	Esercita le funzioni nel settore del turismo, operando nella statistica, nel marketing e nella comunicazione e prendendo parte a tutte le attività utili a far conoscere la Regione in Italia e all'estero
FinPiemonte S.p.A.	96,71	Società finanziaria che si occupa della progettazione e gestione di agevolazioni e strumenti finanziari
I.P.L.A. S.p.A.	96,26	Struttura tecnica di riferimento per lo sviluppo di azioni innovative e per il supporto alle politiche nel campo forestale, ambientale ed in quello delle risorse energetiche
Tenuta Cannona S.r.l.	86,15	Sperimentazione nel settore vitivinicolo, divulgazione dei risultati, promozione
FinPiemonte Partecipazioni S.p.A.	82,83	Società holding
IMA Piemonte S.c.p.A.	80,81	Promozione dei prodotti agroalimentari piemontesi offrendo servizi di ricerca di mercato, definizione piani di marketing, ricerca di nuovi mercati, organizzazione seminari e fiere

CeiPiemonte S.c.p.A.	46,32	Coordinamento e promozione di iniziative a supporto dell'internalizzazione delle imprese, dell'economia e del territorio del Piemonte del nord-ovest
CSP S.c.r.l.	39	Ricerca industriale, sviluppo sperimentale, trasferimento tecnologico e scambio delle conoscenze, prioritariamente nei campi dell'informatica telematica
CreSo S.c.r.l.	31,85	Servizi e attività di ricerca, sperimentazione, divulgazione e innovazione nel settore ortofrutticolo
5T S.r.l.	30	Opera nel campo dei cosiddetti sistemi ITS (<i>Intelligent Transport Systems</i>) e dell'infomobilità con il fine di migliorare la fluidità del traffico locale e le prestazioni del trasporto pubblico, in un'ottica di pianificazione della politica dei trasporti regionali
R.S.A. S.r.l.	20	Attuazione operativa dell'“Accordo di Programma” per la messa in sicurezza ed il risanamento della miniera di Balangero
Pracatinat S.c.p.A.	17,11	Gestione di servizi educativi e formativi, culturali, sociali e ricettivi, con particolare riguardo all'ambiente, alla montagna ed al turismo sostenibile
C.A.A.T. S.c.p.A.	0,78	
Banca Popolare Etica	0,17	Attività di raccolta di risparmio, l'esercizio del credito ed ogni altra operazione o servizio bancario e finanziario previsto dalla normativa di settore, conformando la propria operatività ai principi della finanza etica

Se si estende l'esame alle partecipazioni di II grado, anche solo limitando l'analisi alle partecipazioni detenute da Finpiemonte Partecipazioni S.p.A., di fatto la “cassaforte” del portafoglio delle partecipazioni regionali, e da Finpiemonte S.p.A., si possono aggiungere ulteriori 40 soggetti partecipati di diversa entità.

Si tratta, ben inteso, di un dato parziale essendo di fatto impossibile verificare, per ciascun soggetto partecipato, se questi detenga altre partecipazioni minoritarie “a cascata”.

Di seguito le partecipazioni di II grado, detenute da FinPiemonte S.p.A.

DENOMINAZIONE SOCIALE	PARTECIPAZIONE di FINPIEMONTE (%)	OGGETTO
Parco scientifico e tecnologico in Valle Scrivia S.p.A.	79,238	Progettazione, realizzazione, sviluppo e gestione di un parco scientifico e tecnologico volto alla promozione e attuazione del progresso scientifico e tecnologico, in particolare nei settori delle fonti energetiche rinnovabili, della meccanica e dei nuovi materiali
Tecnoparco del Lago Maggiore S.p.A.	78,178	Attuazione del parco tecnologico con focus su diffusione progresso tecnico nei settori della produzione, trasmissione e utilizzo dell'energia, con particolare riguardo all'impiego di fonti energetiche alternative e rinnovabili, elettronica, meccanica, materiali

Incubatore di impresa del polo di innovazione di Novara S.c.r.l.	49	Realizzazione di un Incubatore polisettoriale, nell'ambito di un polo di innovazione con l'obiettivo di promuovere la cultura imprenditoriale sul territorio novarese, anche attraverso la creazione di un ambiente fisico che possa ospitare gli aspiranti imprenditori
Bioindustry Park Silvano Fumero S.P.A.	39,213	Progettazione, realizzazione, sviluppo e gestione di un parco scientifico a vocazione bioindustriale in particolare nei settori della biotecnologia, della farmaceutica, della chimica, dei materiali, delle attrezzature scientifiche
Parco Scientifico Tecnologico per l'ambiente Environment Park S.P.A.	38,656	Progetta ed esegue studi di fattibilità tecnico-economica di interventi finalizzati ad insediamenti produttivi, attività residenziali, commerciali ed antropiche in generale, utilizzando criteri di bioedilizia su terreni bonificati
TecnoGranda S.p.A.	36,56	Gestione, sviluppo e ampliamento del Centro per l'Innovazione Tecnologica di Dronero, e servizi alle imprese al fine di stimolare e diffondere le applicazioni del progresso scientifico e tecnologico in particolare nel settore agroalimentare
Società per la gestione incubatore imprese università di Torino – 2I3T S.c.r.l.	25	Promozione e sostegno alla creazione di nuove imprese e trasferimento all'industria delle conoscenze e dei risultati della ricerca dei consorziati
Virtual Reality & Multi Media Park S.P.A.	23,448	Promozione dei contenuti tecnologici, sociali, culturali ed economici della multimedialità con particolare riguardo alla realtà virtuale e alle sue applicazioni
Incubatore del Politecnico S.c.p.a. - I3P S.C.P.A.	16,667	Favorisce la creazione di nuova imprenditoria attraverso la promozione della cultura imprenditoriale, mettendo a disposizione servizi di base per i neo imprenditori e favorendo interventi di trasferimento tecnologico mirati alla creazione di nuova imprenditoria

Di seguito le partecipazioni di II grado, detenute da FinPiemonte Partecipazioni S.p.A.:

DENOMINAZIONE SOCIALE	PARTECIPAZIONE DI FINPIEMONTE PARTECIPAZIONI S.p.A. (%)	OGGETTO
S.I.T. S.r.l.	99,6	Sviluppo del territorio
Terme di Acqui S.p.A.	79,9	
Villa Gualino S.c.r.l.	73,66	Gestione della struttura ricettivo-turistica "Villa Gualino" sita in Torino
La Tuno S.r.l.	56,02	Ecomuseo delle miniere e della Val Germanasca
S.I.TO. S.p.A.	52,74	Progettazione di infrastrutture e servizi per il trasporto e la logistica
SNO S.p.A.	51	Compravendita di beni immobili effettuata su beni propri
Opennet S.p.A. in fallimento	50,25	Produzione di software non connesso all'edizione. Ultimo bilancio approvato nel 2005

Consepi S.p.A.	50,15	sicurezza stradale con gestione del “Centro Regionale della Sicurezza Stradale” denominato MotorOasi Piemonte operante in forma fissa a Susa (TO) e in forma itinerante mediante l’uso di idonea attrezzatura
Fingranda S.p.A.	46,55	Attività di servizio volte a promuovere lo sviluppo della comunità della Provincia di Cuneo
T.N.E. S.p.A.	43,54	Alta formazione e ricerca
Montepo S.p.A.	41	Attività nel settore degli insediamenti produttivi e dei servizi
Strambino Solar S.r.l.	40	Svolgimento di ogni attività relativa alla progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione di un impianto fotovoltaico
Expo Piemonte S.p.A.	39,89	Centro espositivo polifunzionale
Monterosa 2000 S.p.A.	38,06	Società di gestione impianti di risalita sciovie funivie
MIAC S.c.p.A.	33,75	Mercato agroalimentare all'ingrosso di Cuneo
C.I.M. S.p.A.	30,06	Centro interportuale merci di Novara
Barricalla S.p.A.	30	Conferimento rifiuti
Retroporto di Alessandria S.r.l. in liquidazione	29,17	Logistica e trasporti
Ardea Energia S.r.l.	29,05	Progettazione, autorizzazione, realizzazione, costruzione e manutenzione per conto proprio e di terzi di impianti per la produzione di energia elettrica e termica da fonte di energia rinnovabile
S.A.I.A. S.p.A.	28,59	Realizza aree per insediamenti produttivi (Industriali, artigianali, commerciali e per servizi) oltre a fornire ogni necessaria attività di servizio alle aziende che si insediano nelle aree
S.A.C.E. S.p.A.	27,5	Servizi aeroportuali
Nordind S.p.A.	26,3	Realizzazione e gestione di aree attrezzate per l’insediamento di attività economiche e produttive nei territori delle province di Vercelli e di Biella
Agenzia di Pollenzo S.p.A.	24,88	Turismo culturale ed enogastronomico
Villa Melano S.p.A.	21,79	Recupero della struttura a fini turistico ricettivi
Città Studi S.p.A.	21,43	Favorisce lo sviluppo tecnico scientifico dell'industria biellese.
Icarus S.c.p.A.	20,4	Gestione centro multi funzionale spaziale
Canavese sviluppo S.r.l. in liquidazione	20	Attività di sviluppo del territorio
Geac S.p.A.	15,51	Gestione aeroporto di Cuneo-Levaldigi
Sagat S.p.A.	8	Gestione aeroporto di Torino Caselle
Consorzio insediamenti prod. nel Canavese	7,88	Attività di sviluppo del territorio
Rivalta terminal Europa S.p.A.	4,73	Servizi di logistica
Interporto di Rivalta Scrivia S.p.A.	1,66	Servizi di logistica

E' altresì possibile esaminare la composizione del portafoglio societario sotto il profilo dei settori di intervento regionale, ipotizzando le seguenti macroaree.

- Settore trasporti: G.E.A.C. S.p.A. (Aeroporto di Cuneo), S.A.C.E. S.p.A. (Aeroporto di Biella) e S.A.G.A.T. S.p.A. (Aeroporto di Torino).
- Settore Finanziario: Finpiemonte S.p.A., Finpiemonte Partecipazioni S.p.A., Banca Popolare Etica, Fingranda S.p.A. ed Eurofidi S.C.R.L.
- Settore Innovazione e Formazione: Città Studi S.p.A., C.S.P. S.C.R.L. ed Icarus S.C.p.A.
- Agricoltura e Agroalimentare: I.M.A. S.C.p.A., C.A.A.T. S.C.p.A., M.I.A.C. S.C.p.A., I.P.L.A. S.p.A., Tenuta Cannona S.R.L., Creso S.C.aR.L., Agenzia di Pollenzo S.p.A.
- Settore Turismo: Expo Piemonte S.p.A., La Tuno S.R.L., Villa Gualino S.C.R.L., Monterosa 2000 S.p.A., Sviluppo Piemonte Turismo S.R.L., Villa Melano S.p.A., Terme di Acqui S.p.A.
- Sviluppo del territorio: Canavese Sviluppo S.R.L., Torino Nuova Economia S.p.A. Montepo S.p.A., S.I.T. S.R.L., S.A.I.A. S.p.A., Nordind S.p.A., Snos S.p.A., R.S.A. S.R.L.
- Settore sviluppo tecnologico: Opennet S.p.A. (in fallimento), 5T S.R.L., Parco Scientifico e Tecnologico in Valle Scrivia S.p.A., Tecnoparco del lago Maggiore S.p.A., Incubatore di impresa del Polo di Innovazione di Novara S.C.R.L., Bioindustry Park Silvano Fumero S.p.A., Parco Scientifico Tecnologico per l'ambiente Environment Park S.p.A., Tecnogrande S.p.A., Società per la gestione incubatore imprese Università di Torino - 2I3T S.C.R.L., Virtual Reality And Multi Media Park S.p.A., Incubatore del Politecnico S.C.p.A. - I3P S.C.p.A.
- Settore Logistica: S.I. TO. S.p.A., Consepi S.p.A., C.I.M. S.p.A., Retroporto di Alessandria S.R.L., Interporto Rivalta Scrivia S.p.A., Rivalta Terminal Europa S.R.L.
- Settore Energia e Ambiente: Ardea Energia S.R.L., Strambino Solar S.R.L., Barricalla S.p.A.

I prospetti sopra riportati evidenziano l'importanza del settore partecipazioni per la Regione Piemonte. La conferma decisiva di tale importanza, peraltro, viene dalla considerazione del peso finanziario di tale settore.

Come risulta dal sito della Regione Piemonte, la spesa complessivamente sopportata dalla Regione per le società partecipate di primo grado, a partire dalla loro costituzione, è pari ad euro 224.381.716,13. Tale dato, peraltro, comprende i conferimenti di capitale iniziale e qualunque altra tipologia di trasferimento finanziario avvenuto dalla costituzione della società al 31.12.2014.

Scendendo più nel dettaglio, e soffermandosi su un dato più indicativo, si può invece considerare che nel solo 2014 la spesa a carico del bilancio regionale per l'intero universo delle proprie partecipazioni è stata pari ad euro 45.836.216,12⁶², dato che evidenzia, oltre ogni possibile dubbio, l'importanza ed il peso del settore delle partecipazioni societarie all'interno del bilancio e della vita della Regione Piemonte.

Un comparto di simile importanza, che spazia in molteplici settori, dovrebbe ovviamente caratterizzarsi come sistema organizzativo analiticamente disciplinato ed estremamente efficiente, tale da assicurare l'ottimale gestione delle risorse.

Di fatto un esame anche solo superficiale dell'universo delle partecipate regionali evidenzia una diversa situazione, con sovrapposizione di soggetti in settori analoghi, società con costante disavanzo di gestione e società operanti in settori non di stretta attinenza alle finalità istituzionali dell'Ente socio.

Ciò, peraltro, era già emerso chiaramente nella deliberazione n. 254-34309 del 5 novembre 2013 con cui il Consiglio regionale approvava il *“Piano strategico di razionalizzazione e valorizzazione delle partecipazioni regionali”* ed evidenziava la necessità di riorganizzare il portafoglio delle partecipazioni regionali, dando atto della dispersione e stratificazione delle competenze e delle azioni a supporto delle strategie regionali in più enti e società che operano spesso senza un coordinamento tra loro, neppure nei medesimi ambiti operativi.

Lo stesso organo legislativo della Regione rilevava come il difetto organizzativo avesse comportato *“la riduzione dell'efficacia dell'intervento regionale in economia, la perdita di un punto di riferimento unico e qualificato in ciascun ambito di azione, la presenza di società ed enti di piccole dimensioni non idonei a raggiungere obiettivi ambiziosi, venendo talvolta meno ai compiti loro affidati, una frammentazione di interlocutori qualificati, il sorgere di posizioni di inutile concorrenza tra soggetti pubblici. Il risultato di questa congerie di enti e società ha finito con l'incidere non solo sui costi a carico del bilancio regionale, in termini ad esempio, di governance, di gestione, di personale, ma anche e soprattutto sulla perdita di possibili azioni di investimento di ampio respiro e di lungo periodo stante la parcellizzazione degli interventi”*.

Come già rilevato in sede di parifica sul rendiconto 2013, le criticità emerse riguardavano l'aumento delle partecipazioni dirette e indirette, il proliferare disorganico di partecipazioni in settori di attività analoghi, il mancato coordinamento e la mancata valorizzazione di una gestione congiunta e integrata tra le diverse aree regionali di intervento, la mancanza di adozione di strumenti regionali di monitoraggio e controllo delle attività societarie.

⁶² Tale valore comprende tutti i trasferimenti per contratti di servizio, acquisizione beni e servizi, convenzioni, programmi

Questo è il punto di partenza del processo riorganizzativo delle partecipazioni societarie che andrà esaminato. Peraltro, come si avrà modo di illustrare, questo è anche lo stato dell'arte: la Regione, infatti, non ha dato seguito all'atto di indirizzo contenuto nella menzionata D.C.R. n. 254 e solo nel 2015 sembra aver iniziato l'opera di razionalizzazione.

Come ricordato nella premessa normativa, lo stesso legislatore nazionale, d'altra parte, nel corso degli anni (fin dalla Legge n. 244/2007) ha progressivamente posto al centro dell'azione amministrativa l'onere (obbligo) di razionalizzazione del settore delle partecipazioni, fino al recente “piano di razionalizzazione” previsto dalla legge di stabilità per il 2015. E' evidente, infatti, che l'ottimizzazione di un settore di tale importanza non potrà che riflettersi sull'efficienza della gestione e sul contenimento dei costi.

Lo stesso legislatore regionale si muove nella medesima direzione con la Legge n. 5/2012⁶³ e da ultimo con la Legge n. 1/2015 in tema di razionalizzazione delle partecipazioni indirette⁶⁴.

E' chiaro, peraltro, che il concetto di razionalizzazione si sovrappone a quello di organizzazione: ciò posto, occorre intendersi sul significato del termine “organizzazione” del settore partecipazioni. Tale termine, infatti, va riferito a due distinti aspetti.

Da un lato può intendersi l'esigenza di corretta organizzazione dell'intervento regionale mediante le partecipazioni societarie e, dunque, l'esigenza di evitare:

- duplicazioni di soggetti e di costi;
- partecipazione in soggetti operanti in campi non essenziali in relazione alle funzioni dell'Ente;
- spesa di risorse pubbliche in soggetti inefficienti e non in grado di permanere sul mercato.

Dall'altro, può riferirsi il termine ‘organizzazione’ alla struttura gestionale del socio pubblico, al sistema di governance adottato che deve essere tale da assicurare la piena conoscenza del fenomeno (attraverso un continuo flusso informativo) e la corretta gestione del settore nel suo complesso e delle singole realtà che lo compongono. E' chiaro, infatti, che anche laddove il socio pubblico detenga una partecipazione minima, ove la stessa sia strumentale alla canalizzazione di risorse pubbliche, è imperativo che lo stesso socio si doti di strumenti per il monitoraggio della corretta gestione di tali risorse.

⁶³ “...la Giunta regionale, entro il 31 maggio 2012, presenta al Consiglio regionale un piano strategico che, individuando obiettivi, metodi e strumenti, preveda la razionalizzazione e la valorizzazione delle partecipazioni regionali”.

⁶⁴ “1. Al fine di conseguire gli obiettivi di razionalizzazione delle società partecipate, la Giunta regionale è autorizzata ad adottare le misure necessarie ed opportune per favorire l'integrazione di Finpiemonte S.p.A. e Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. e la riorganizzazione e razionalizzazione delle loro partecipazioni dirette ed indirette.

2. Per le finalità di cui al comma 1, entro centottanta giorni dall'approvazione della presente legge, la Giunta regionale presenta un piano di razionalizzazione e riorganizzazione alla commissione consiliare competente che si esprime con parere obbligatorio e vincolante”.

La corporate governance, che verrà in seguito esaminata, non può concernere, pertanto, solo la struttura societaria ma deve estendersi anche a quell'apparato dell'Ente socio che deve curare la gestione del settore nel suo insieme e l'interlocuzione con le singole realtà societarie.

3. Il primo passo: una seria valutazione di essenzialità

3.1 La latitudine soggettiva ed oggettiva dell'obbligo ricognitivo

Sotto il primo profilo, la prima valutazione che la Regione Piemonte dovrebbe compiere è quella attinente l'essenzialità della partecipazione detenuta che, ove ritenuta non strategica, dovrebbe essere dismessa.

Com'è noto, con la Legge n. 244/2007⁶⁵ il legislatore ha posto un limite all'attività di impresa degli enti pubblici i quali, pur avendo riconosciuta la capacità di costituire società, non sono liberi di utilizzare questo strumento per finalità diverse rispetto all'esercizio dei propri compiti istituzionali. Le ragioni di tale scelta normativa (cristallizzata con la finanziaria per il 2015) sono evidenti e sono riconducibili a due ordini di motivi: da un lato, l'esigenza di tutelare la concorrenza (evitando che l'abuso di forme privatistiche da parte degli enti pubblici, in settori estranei alla loro “mission”, possa tradursi nella creazione di tendenziali monopoli con accesso privilegiato a finanziamenti), dall'altro quella di ridurre le occasioni di elusione degli obiettivi di finanza pubblica legati al patto di stabilità interno e, più genericamente, soddisfare esigenze di contenimento della finanza locale⁶⁶. Si tratta, in altri termini, di una contrazione della capacità generale degli enti pubblici di operare secondo il diritto comune (art. 1 e 1-ter della L. n. 241 del 1990). D'altra parte, anche in tale ambito, come nell'azione improntata al diritto pubblicistico, l'azione dell'ente pubblico resta soggetta al principio di legalità amministrativa: mentre per un ente privato resta sovrana la piena autonomia negoziale, per l'ente pubblico l'utilizzo degli strumenti privatistici trova il proprio limite in ragione dell'attinenza alle finalità curate dall'ente e, naturalmente, di specifici limiti e divieti normativi. La stessa giurisprudenza amministrativa, pertanto, ha precisato che “*La disposizione riportata ha posto un limite all'impiego dello strumento societario non tanto per assicurare, come, invero, dichiarato nella parte iniziale della disposizione stessa, la tutela della concorrenza - che di per sé lo strumento dell'impresa pubblica non potrebbe pregiudicare - quanto per garantire, in coerenza con l'esigenza di*

⁶⁵ “le amministrazioni non possano costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società”.

⁶⁶ La norma, afferendo alla materia della tutela della concorrenza, risulta costituzionalmente legittima: vedi sentenza Corte Costituzionale 4 maggio 2009, n. 148.

rispettare il principio di legalità, il perseguimento dell'interesse pubblico. Può, pertanto, ritenersi che, allo stato, esiste una norma imperativa che - esprimendo un principio già in precedenza immanente nel sistema - pone un chiaro limite all'esercizio dell'attività di impresa pubblica rappresentato dalla funzionalizzazione al perseguimento anche dell'interesse pubblico” (Consiglio di Stato, sez. VI, 20 marzo 2012, n. 1574).

Ciò premesso, è evidente che strumentale alla valutazione di essenzialità è una rigorosa delimitazione dei compiti istituzionali dell'ente di riferimento.

Sotto tale profilo, il primo riferimento non può che essere quello offerto dalla Carta Costituzionale. La riforma del 2001, con la riscrittura del Titolo V della II Parte della Costituzione, ha ridisegnato l'intero sistema amministrativo dell'ordinamento italiano in base al criterio della sussidiarietà (art. 118). Venuto meno il vincolo del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, la competenza amministrativa viene allocata in via ordinaria a favore dei comuni, mentre le Regioni avrebbero dovuto mantenere su di sé solo quelle funzioni volte non tanto a fare direttamente, quanto a “far fare”, a indirizzare gli altri livelli di governo nello svolgimento della loro attività operativa.

Tale disciplina, peraltro, costituisce un obiettivo da perseguire e non può ritenersi ancora attuale: lo stesso articolo 118, d'altra parte, fa riferimento alle funzioni trasferite ai comuni con legge statale o regionale, secondo la rispettiva competenza. Ciò significa che per tutte le funzioni amministrative aventi il proprio fondamento in disposizioni legislative antecedenti alla riforma è stato applicato il principio di continuità, sino ad eventuale espressa abrogazione o annullamento delle norme attributive del potere. In tal modo, l'applicazione concreta del nuovo principio dell'attribuzione prioritaria ai comuni delle funzioni amministrative è stato fortemente condizionato dalla tendenza, sia da parte dello Stato che da parte delle Regioni, a mantenere un significativo spazio di intervento nell'esercizio di funzioni amministrative.

Dunque, in capo alla Regione dovrebbero residuare funzioni di indirizzo e coordinamento nonché quelle funzioni per la cui miglior cura sia necessario un coordinamento unitario a livello superiore. L'articolo 118 della Costituzione, pertanto, allo stato non costituisce un paradigma puntuale per l'individuazione analitica delle funzioni fondamentali della Regione: ciò non toglie, peraltro, che la volontà del legislatore costituzionale è quella di circoscrivere l'intervento dell'ente regionale al coordinamento ed alla direzione degli enti minori.

Lo Statuto regionale permette un maggiore approfondimento.

Dal suo esame, infatti, si deduce che tra i compiti della Regione vi è la promozione e lo sviluppo delle attività economiche (agricoltura, commercio, industria e artigianato), da svolgersi in attiva

cooperazione con enti locali e forme rappresentative degli interessi⁶⁷; la gestione della sanità⁶⁸; la promozione della ricerca scientifica⁶⁹; la tutela dell'ambiente e del territorio⁷⁰; la promozione della cultura e delle tradizioni regionali⁷¹; la tutela dei diritti sociali⁷².

Se queste sono le macroaree di competenza della Regione, la Legge regionale 26 aprile 2000, n. 44, fissa nel dettaglio la minuta ripartizione dei compiti amministrativi tra i diversi livelli di governo (regione – enti locali), individuando le competenze mantenute in capo alla Regione per ragioni di unitarietà di esercizio e/o ambito ottimale.

Tale individuazione, peraltro, andrebbe rivista alla luce della riforma del Titolo V e della devoluzione agli enti di prossimità (comuni) della generalità delle funzioni amministrative.

Ciò posto, è alla luce di tali indicazioni che occorre valutare l'attinenza ai fini istituzionali delle partecipazioni detenute dalla regione Piemonte, tenendo conto, peraltro, che la genericità delle compiti istituzionali (si pensi al compito "sviluppo economico") non può tradursi nella legittimazione dell'intervento societario in ogni settore. Si impone, pertanto, alla luce dell'interpretazione della Legge n. 244/2007 e del nuovo riparto costituzionale delle funzioni amministrative, un'interpretazione rigorosa delle funzioni istituzionali proprie dell'ente regionale in coerenza con i principi costituzionali e, conseguentemente, un'interpretazione rigorosa dell'inerenza delle partecipazioni detenute.

Sotto tale profilo, è necessario che la Regione proceda ad un'attenta disamina delle proprie partecipazioni secondo le superiori indicazioni.

Occorre rilevare, infatti, che la Regione Piemonte ha adempiuto solo parzialmente al disposto della Legge n. 244/2007 menzionata, adottando la delibera di Giunta del 30 ottobre 2009.

La parzialità di adempimento emerge già evidente dall'assenza di ulteriori provvedimenti: la necessità di verificare i presupposti di una partecipazione risponde ad una regola di legittima e sana gestione finanziaria. Pertanto, l'obbligo di ricognizione può ritenersi un obbligo permanente come, del resto, si può ricavare dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Ad. Plen. n.

⁶⁷ Art. 4 "La Regione esercita la propria azione legislativa, regolamentare e amministrativa al fine di indirizzare e guidare lo sviluppo economico e sociale del Piemonte"; art. 5 "La Regione concorre all'ampliamento delle attività economiche, nel rispetto dell'ambiente e secondo i principi dell'economia sostenibile; tutela la dignità del lavoro, valorizza il ruolo dell'imprenditoria, dell'artigianato e delle professioni, contribuisce alla realizzazione della piena occupazione, anche attraverso la formazione e l'innovazione economica e sociale. Promuove lo sviluppo della cooperazione. Tutela i consumatori, incentiva il risparmio e gli investimenti, sostiene lo sviluppo delle attività economiche, garantisce la sicurezza sociale e salvaguarda la salute e la sicurezza alimentare"

⁶⁸ Art. 9 "La Regione organizza gli strumenti più efficaci per tutelare la salute e garantire la qualità degli ambienti di vita e di lavoro. Il sistema sanitario regionale opera nel quadro del sistema sanitario nazionale"

⁶⁹ Art. 14 "La Regione sostiene ed incentiva la ricerca anche in collegamento con Università, Fondazioni e Istituti di ricerca"

⁷⁰ Art. 6 "La Regione valorizza il paesaggio e le bellezze naturali, garantendone a tutti la fruizione, agisce contro le fonti d'inquinamento, sostiene la ricerca e l'uso di risorse energetiche ecocompatibili e rinnovabili..."; art. 8 "La Regione tutela l'assetto del territorio nelle sue componenti ambientale, paesaggistica, architettonica e ne valorizza la naturale vocazione"

⁷¹ Art. 7 "La Regione valorizza le radici storiche, culturali, artistiche e linguistiche del Piemonte e, in particolare, salvaguarda l'identità della comunità secondo la storia, le tradizioni e la cultura"

⁷² Art. 11 "La Regione riconosce e promuove i diritti di tutti e, in particolare, delle fasce più deboli della popolazione...".

10/2011) che ha evidenziato come la disciplina in questione sia ricognitiva di principi già esistenti nel sistema.

Ciò posto, è opportuno che la Regione si adoperi al fine di verificare periodicamente l'attualità delle determinazioni assunte con la delibera adottata ai sensi dell'art. 3, comma 27 e ss. della Finanziaria 2008.

Parimenti, va spesa qualche parola sulla latitudine oggettiva della norma sopra citata e dell'obbligo da essa previsto.

La menzionata delibera di Giunta, infatti, si occupa esclusivamente delle partecipate di primo grado, escludendo espressamente dal suo oggetto le società all'epoca incorporate ed incorporande in FinPiemonte Partecipazioni S.p.A.

Sul punto, in effetti, va ricordato che l'art. 3, comma 27, della Finanziaria 2008 è stato modificato dalla L. 18 giugno 2009, n. 69, che, all'art. 71, comma 1, lett. b), ha soppresso le parole "o indirettamente"⁷³.

La modifica, quindi, parrebbe confermare l'orientamento seguito dall'Amministrazione regionale, legittimando la detenzione di partecipazioni anche in società aventi ad oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, purché, appunto, detenute in via indiretta e, quindi, ad esempio tramite holding costituite *ad hoc*.

Tale conclusione, peraltro, non può essere avallata *sic et simpliciter*: non è chiaramente sostenibile, infatti, un'interpretazione in virtù della quale il semplice trasferimento del patrimonio azionario detenuto dalla Regione in una società holding sia sufficiente ad eludere i vincoli di inerenza previsti dal legislatore. Tale conclusione, d'altra parte, appare anche agevolmente sostenibile sotto il profilo giuridico.

Muovendo dall'analisi del comma 27, infatti, si desume che l'oggetto sociale della holding (o comunque della partecipata diretta) deve rispettare i limiti predefiniti dalla delibera adottata dall'ente socio ai fini della ricognizione delle società partecipate e, conseguentemente, la holding non potrà che detenere partecipazioni essenziali per le finalità istituzionali dell'ente. Pur senza entrare nell'annoso dibattito della dottrina civilistica sul punto, va però riconosciuto che la holding, svolgendo attività di direzione nei confronti delle imprese collegate e controllate, di fatto partecipa dell'oggetto sociale di queste. Sarebbe dunque un'agevole elusione normativa permettere

⁷³ Il nuovo testo prevede che "Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società".

l'aggiramento di un divieto di legge solo trasformando la propria partecipazione da diretta a indiretta, a maggior ragione se per il tramite di una società totalmente controllata dall'ente socio. La stessa giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Ad. Plen., 4 agosto 2011, n. 17), pur pronunciandosi in ordine al c.d. decreto Bersani, ha ricordato come *“la finalità del D.L. n. 223, di evitare effetti distorsivi della libera concorrenza, si persegue non solo vietando le attività diverse da quelle classificabili come strumentali rispetto alle finalità dell'ente pubblico, ma anche vietando la partecipazione delle società strumentali ad altre società. In effetti, l'alterazione della libera concorrenza può realizzarsi anche in via mediata, ossia fruendo dei vantaggi derivanti dall'investimento del capitale di una società strumentale in altro soggetto societario costituito con finalità neppure indirettamente strumentali, ma anzi intrinsecamente imprenditoriali”*.

D'altra parte, qualora la società holding sia una società in house, è evidente che, per l'ente socio, la situazione sarebbe del tutto identica alla detenzione diretta: si deve ricordare, infatti, che la società in house non costituisce *“un centro d'interessi davvero distinto rispetto all'ente pubblico che la ha costituita e per il quale essa opera”*, non collocandosi *“come un'entità posta al di fuori dell'ente pubblico, il quale ne dispone come di una propria articolazione interna”*, così venendo meno la configurazione del rapporto tra socio pubblico e società in termini di alterità soggettiva (Corte di Cassazione, Sez. Un., 25 novembre 2013, n. 26283).

Lo stesso legislatore, da ultimo, sembra avallare le considerazioni sopra svolte, prendendo atto dell'importanza di procedere ad una complessiva revisione delle partecipazioni detenute, sia dirette che indirette⁷⁴.

Così delimitato l'ambito oggettivo della valutazione di inerenza, occorre ancora soffermarsi sull'aspetto finanziario e sui risultati conseguiti dalle partecipate pubbliche.

La delibera di assunzione o mantenimento di partecipazioni deve tenere conto (e conseguentemente dare atto nelle motivazioni) della situazione economica e patrimoniale delle società, in ossequio al principio di legalità finanziaria che conforma l'azione amministrativa.

E' chiaro, infatti, che la scelta di assumere o mantenere partecipazioni presuppone, in capo alla Regione, una prodromica valutazione di efficacia ed economicità, quali corollari del principio di buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost., oggi rafforzato, nella prospettiva della sana gestione finanziaria, dall'introduzione dell'obbligo dell'equilibrio di bilancio per tutte le amministrazioni pubbliche (cfr. gli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione come novellati dalla Legge costituzionale n. 1/2012). L'andamento della società, detto in altri termini, non deve essere

⁷⁴ L'articolo 1, comma 611, della legge n. 190/2014 fa espresso riferimento al “processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015...”.

strutturalmente in perdita, attesa l'incompatibilità tra il ricorso allo strumento societario e risultati economici sistematicamente negativi, principio rafforzato alla luce dell'introduzione dei divieti di finanziamento, da parte dell'art. 6, comma 19, D.L. n. 78/2010, convertito con Legge n. 122/2010, che precludendo il sovvenzionamento di società in perdita strutturale, impone, a monte, una valutazione di convenienza economica sul mantenimenti della partecipazione.

Ciò posto, la Sezione ritiene che un corretto processo di razionalizzazione debba necessariamente partire da una rigorosa valutazione di inerenza, anche sotto il profilo finanziario, e di strategicità delle partecipazioni regionali, attualizzando e rendendo permanente la delibera di Giunta 30 ottobre 2009.

3.2 La sistematica delle partecipate regionali: alcuni spunti di riflessione critica

Il passo successivo, naturalmente, una volta presa contezza della situazione attuale, è di intervenire nell'ottica della massima efficienza e del contenimento dei costi.

Come accennato, sotto tale profilo la Regione nel corso del 2014 non ha adottato precise iniziative, nonostante le criticità già segnalate con la D.C.R. n. 254 (aumento delle partecipazioni dirette e indirette; proliferare disorganico di partecipazioni in settori di attività analoghi; mancato coordinamento e mancata valorizzazione di una gestione congiunta e integrata tra le diverse aree regionali di intervento; mancanza di strumenti regionali di monitoraggio e controllo delle attività societarie).

In particolare, sotto il profilo della proliferazione di società in settori affini, numerosi sono gli spunti su cui la Regione dovrà riflettere.

Ad esempio, nel settore agricolo ed agroalimentare risultano operanti ben otto società: I.M.A. S.C.p.A., C.A.A.T. S.C.p.A., M.I.A.C. S.C.p.A., I.P.L.A. S.p.A., Tenuta Cannona S.R.L., Agenzia di Pollenzo S.p.A. e Creso S.C.aR.L. Ora, lasciando da parte la IPLA S.p.A. che si occupa della tutela del patrimonio forestale e di risorse energetiche (sviluppo di azioni innovative e supporto alle politiche nel campo forestale, ambientale ed in quello delle risorse energetiche), va ad esempio rilevato che la M.I.A.C. e la C.A.A.T. si occupano entrambe della gestione di mercati agroalimentari all'ingrosso. Ora seppure riferite a realtà geografiche distinte, una relativa al mercato all'ingrosso di Torino ed una a quello di Cuneo, è pur vero che la direzione amministrativa potrebbe essere unitaria con conseguente riduzione dei costi. Peraltro, con riferimento a tali due società, la Sezione rileva che le stesse presentano costanti perdite nell'ultimo triennio (2011 – 2013, non essendo ancora disponibile il bilancio 2014), così imponendosi una valutazione anche in relazione ai profili finanziari sopra esposti. Con riferimento alla C.A.A.T. si rileva, inoltre, che la

Regione detiene una partecipazione dello 0,78%: la Sezione evidenzia come simili partecipazioni, non consentendo un controllo sulla partecipata da parte del socio Regione, non sembrerebbero coerenti con una valutazione di strategicità della partecipazione, riducendosi al rango di mero investimento in capitale di rischio.

D'altra parte, simili partecipazioni non possono giustificarsi neppure nell'ottica della canalizzazione delle risorse pubbliche. A tal fine, infatti, la detenzione di partecipazioni "polvere" non è né necessaria (esistono altri strumenti contrattuali per perseguire analogo risultato) né utile (non consente un'effettiva azione di controllo dall'interno).

Analoghe valutazioni dovrebbero estendersi alla Tenuta Cannona s.r.l. ed alla Creso s.c.r.l. entrambe operanti nel campo della ricerca e sperimentazione, la prima con riferimento al settore vitivinicolo, la seconda ortofrutticolo: ora, è evidente che le competenze sono differenti ma ciò nulla ha a che vedere con l'unitarietà della struttura amministrativa, quanto piuttosto con le professionalità da assumere e gestire. Senza contare che anche in tal caso la Tenuta Cannona s.r.l. ha maturato perdite nell'ultimo quadriennio, con costante erosione del patrimonio netto.

Considerazioni non dissimili possono estendersi al settore in senso lato turistico, nel quale operano 6 società: Expo Piemonte S.p.A., La Tuno s.r.l., Villa Gualino s.c.r.l., Monterosa 2000 S.p.A., Villa Melano S.p.A. (tutte partecipate da Finpiemonte Partecipazioni S.p.A.) e Sviluppo Piemonte Turismo s.r.l. (partecipata diretta al 100% da Regione Piemonte). A queste, per affinità, possono aggiungersi Terme di Acqui S.p.A., sempre partecipata tramite Finpiemonte Partecipazioni, e Pracatinat s.c.p.a., partecipata diretta della Regione. Lasciando da parte Sviluppo Turismo s.r.l. che svolge attività di supporto specialistico a livello generale per la Regione Piemonte (società in house), gli spunti di riflessione sono i seguenti.

Villa Gualino s.c.p.a. si occupa della gestione della struttura ricettivo-turistica "Villa Gualino" sita in Torino, Villa Melano S.p.A. del recupero e, presumibilmente, della futura gestione dell'omonimo immobile sito nel comune di Rivoli. C'è poi la s.r.l. La Tuno che si occupa della gestione del sito turistico-culturale di "Scopriminiera" e di progetti didattici attinenti.

Ora, in disparte la localizzazione dei beni gestiti dalle diverse società, ciò che emerge è la presenza di strutture societarie, con relativa duplicazione di costi amministrativi (dagli organi di amministrazione a quelli di controllo, ai consulenti per la tenuta della contabilità), che hanno tutte ad oggetto la struttura e la valorizzazione di determinati siti turistici.

Senza contare, inoltre, che sia Villa Melano S.p.A. che Villa Gualino s.c.p.a. hanno presentato bilanci in costante perdita nel triennio 2011-2013 (non risulta ancora disponibile il bilancio al 31.12.2014; sul punto si rimanda alle considerazioni sopra svolte in ordine all'economicità come

criterio di valutazione sull'essenzialità della partecipazione) e che l'attività da esse realizzata (il recupero e la gestione di strutture turistico ricettive) pare più di carattere privatistico imprenditoriale che di effettivo servizio ed interesse pubblico.

Con ciò non si vuole significare l'inopportunità della Regione di svolgere simili attività, quanto piuttosto di valutare la compatibilità dello strumento societario, come tale improntato ad una logica lucrativa (o quantomeno di economicità di gestione intesa come integrale copertura dei costi con i ricavi), con le stesse.

Stesse considerazioni possono estendersi alla Terme di Acqui S.p.A., società che si occupa della gestione del comprensorio termale (attività sicuramente di carattere privatistico imprenditoriale) e che dal 2011 al 2013 ha prodotto costanti perdite di esercizio. Ancora, va segnalata la Pracatinat s.c.p.a., società che si occupa della gestione di servizi educativi e formativi, culturali, sociali, ricettivi, con particolare riguardo all'ambiente, alla montagna e al turismo sostenibile. Anche in tal caso, in disparte la dubbia riferibilità ai compiti essenziali dell'ente pubblico, va rilevato che si tratta di società in costante e corposa perdita quantomeno dal 2011.

Per quanto riguarda Expo Piemonte S.p.A. (partecipata da Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. al 39,89%), la società si occupa della gestione di un centro espositivo nel Monferrato. Dal sito internet, si ricava che le manifestazioni da ultimo tenutesi sono relative ad un evento commerciale (Valenza gioielli), uno dedicato all'arte moderna (V-Art) ed uno enologico (Enocosmo). Nel triennio 2011 – 2013 la società ha maturato costanti, ed elevate, perdite di esercizio. Sotto tale profilo, e sotto quello dell'attinenza ai fini istituzionali, si richiamano le considerazioni che precedono.

La Sezione, detto più chiaramente, ritiene dubbia l'attinenza ai compiti istituzionali dell'Ente socio.

Monterosa 2000 S.p.A., partecipata indiretta tramite Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. (38,06%), si occupa della gestione degli impianti sciistici nel territorio di Alagna Valsesia. Anche in questo caso i risultati di esercizio sono costantemente negativi ed anche in questo caso va attentamente valutata l'attinenza ai compiti istituzionali dell'ente pubblico socio. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, va ricordato che la gestione di impianti di sci può corrispondere, secondo la giurisprudenza amministrativa, ad un compito dell'ente di prossimità (T.A.R. Lazio Roma, Sezione II Ter, 22 marzo 2011, n. 2538 secondo cui *“si ritiene che l'attività di gestione degli impianti a fune, ed in particolare degli impianti sciistici, finalizzati allo sviluppo turistico del territorio, e quindi al suo sviluppo economico, trattandosi di comuni montani a vocazione precipuamente turistica, possa essere agevolmente ricondotta tra quelle strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali del comune. La gestione degli impianti sciistici, che si sostanzia in un fascio di prestazioni materiali*

direttamente erogate ad un numero indeterminato di beneficiari, appartiene, pertanto, all'insieme di quelle deputate a produrre beni e servizi strettamente necessari per il perseguimento della propria finalità istituzionale che risulta costituita, nella fattispecie, dall'utilizzo del territorio per lo sviluppo economico della popolazione e della comunità, così come sancito dall'art. 13 del D. Lgs. n. 267/2000 e realizza così compiutamente le forme di un servizio pubblico"). Merita più attenta valutazione, invece, l'afferenza ai propri fini istituzionali dell'intervento della Regione in una simile società. Senza contare che, come sopra ricordato, la scelta dello strumento societario dovrebbe collocarsi in un'ottica di (quantomeno) economicità della gestione.

L'ente socio, detto in altri termini, deve contemperare gli interessi di cui è portatore quale esponente della collettività di riferimento (interessi che possono avere anche carattere prettamente sociale come, ad esempio, la promozione dello sport), con l'esigenza di governare la spesa e con l'utilizzo coerente degli strumenti giuridici a sua disposizione.

L'obiettivo di promozione economica non può certo realizzarsi sovvenzionando società in costante pluriennale perdita con un definitivo impoverimento del patrimonio pubblico e con costante ricorso a risorse provenienti dalla fiscalità.

Venendo al settore sviluppo del territorio, sono presenti 8 società: Canavese Sviluppo s.r.l. in liquidazione, Torino Nuova Economia S.p.A., Montepo S.p.A., S.I.T. s.r.l., S.A.I.A. S.p.A., Nordind S.p.A., Snos S.p.A. in liquidazione, tutte partecipate da Finpiemonte Partecipazioni S.p.A., e R.S.A. s.r.l., partecipata diretta della Regione (20%).

In disparte le due società in liquidazione, e senza entrare nel merito di ciascuna delle restanti compagini, si rileva la presenza di plurimi soggetti giuridici che si occupano della realizzazione e gestione di aree industriali (Montepo S.p.A., Saia S.p.A., Nordind S.p.A.) la cui unica differenziazione sembrerebbe legata alla localizzazione geografica.

La Sezione non ignora, sia chiaro, che si tratta di partecipazioni "di rischio" detenute da Finpiemonte Partecipazioni S.p.A., il cui oggetto è costituito proprio dal sostegno dello sviluppo territoriale attraverso tali partecipazioni, ma ciò non toglie che il panorama societario evidenzia, da un lato, numerose partecipazioni *prima facie* non strettamente inerenti i compiti dell'ente regione, dall'altro molte sovrapposizioni e duplicazioni di costi su cui il socio pubblico potrebbe ragionare.

D'altra parte, pur prendendo atto della modalità operativa di Finpiemonte Partecipazioni S.p.A., la Sezione si interroga sull'utilità del mantenimento di plurime partecipazioni minoritarie. Ove tale struttura fosse funzionale alla canalizzazione (e successivo controllo) di risorse pubbliche, da un lato vanno ricordati i limiti alla contribuzione in favore di società in perdita (vedi art. 6, comma

19, del Decreto Legge n. 78/2010 la cui ratio certamente non può essere elusa utilizzando una società holding per la canalizzazione delle risorse pubbliche), dall'altro va rilevato che eventuali forme di finanziamento (o di controllo delle risorse) di certo non rendono indispensabile l'acquisizione della qualifica di socio. Identica conclusione qualora si volesse sostenere (come da oggetto sociale) che Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. eroga servizi di assistenza tecnica, finanziaria e organizzativa alle imprese partecipate e ai soci: anche in tal caso, infatti, non si riscontrano ragioni che rendano indispensabile il mantenimento di simili partecipazioni regionali indirette.

Senza contare che numerose delle partecipazioni sopra indicate presentano costanti perdite di esercizio, circostanza questa che fa dubitare dell'efficienza dell'intervento e/o dell'attendibilità (ove esistente) del piano industriale o, ancora, della stessa compatibilità dell'intervento mediante strumento societario.

Stesse considerazioni vanno estese al settore logistico, nel quale operano le seguenti società:

S.I.TO. S.p.A., Consepi S.p.A., C.I.M. S.p.A., Retroporto di Alessandria s.r.l. in liquidazione, Interporto Rivalta Scrivia S.p.A. (ceduta nel corso del 2014), Rivalta Terminal Europa s.r.l..

Si tratta di società impegnate nella gestione di centri interportuali rispetto alle quali non si comprendono le ragioni della partecipazione regionale, specie quando di minime dimensioni. Né può ravvedersi un fine pubblico in società come la Interporto Rivalta Scrivia S.p.A. che, offrendo servizi logistici che vanno dalla movimentazione, al deposito, alla lavorazione, al trasporto e spedizione di merci, sembrerebbe rappresentare una realtà imprenditoriale privata avulsa dal settore pubblico e relative risorse. Tanto è vero che con delibera di Giunta n. 7 del 21/07/2014 l'organo di governo ne ha deciso (autorizzato) la vendita a socio privato che, dall'istruttoria svolta, sembrerebbe essersi realizzata nel corso dello stesso anno solare.

Analoghe considerazioni vanno estese alle società operanti nel settore energetico: la Strambino Solar s.r.l. (partecipata di Finpiemonte Partecipazioni al 40%) e la Ardea (Finpiemonte Part. Al 29,05%) che si occupano di ogni attività relativa alla progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili.

In conclusione, l'obiettivo della holding pubblica dovrebbe essere quello, una volta individuati i settori di intervento ritenuti essenziali, di ridurre le proprie partecipazioni in pochi e mirati soggetti, effettivamente sottoposti a penetrante controllo del socio pubblico in ordine all'efficiente spendita delle risorse che non costituiscono capitale di rischio ma fondi pubblici funzionalmente vincolati. Questo potrebbe avvenire con un'attenta politica di dismissione, di cessione di rami d'azienda da valorizzare sul mercato (per settori che, esaurita la fase di start-up dell'intervento

pubblico, possono essere lasciati all'iniziativa privata) o di integrazione fra società affini (naturalmente ove il socio pubblico disponga delle necessarie maggioranze assembleari). Andrebbero dismesse (o poste in liquidazione) le partecipazioni minoritarie (la stessa Giunta regionale, nella delibera in cui autorizza la cessione della quota detenuta in Interporto di Rivalta S.p.A., afferma espressamente che *“la percentuale dell’1,66% detenuta...non permette di esercitare alcuna influenza negli ambiti amministrativi e gestionali”* della società) ovvero quelle in società che, in difetto (o in mancanza di puntuale adozione) di un serio piano industriale, presentino costanti perdite. Sotto tale profilo, infatti, va ricordato che la perdita potrebbe non essere incompatibile con il fine pubblico (si pensi, ad esempio, a servizi o attività di pubblico interesse che non generano utili): ciò che è incompatibile, però, è l’esercizio di attività in costante perdita con lo strumento societario, come tale ispirato alla logica del profitto o, quantomeno, dell’economicità di gestione intesa come integrale copertura dei costi con i ricavi.

3.3 Il Piano di razionalizzazione – D.G.R. 18-1248 del 30.03.2015 e D.G.R. 2-1631 del 29 giugno 2015

La situazione descritta non può ritenersi superabile solo facendo confluire le varie società all’interno di un unico soggetto aggregatore (la holding FinPiemonte S.p.A.).

Tale proposito emerge sul finire del 2014. Con delibera di Giunta n. 26 dell’11 novembre 2014 viene dato mandato al rappresentante della Regione in Finpiemonte Partecipazioni affinché, nella successiva assemblea dei soci, avanzasse richiesta di mandato alla società per la redazione di un piano di razionalizzazione delle proprie partecipazioni, in vista dell’integrazione in Finpiemonte S.p.A.

Contestualmente viene dato mandato a Finpiemonte S.p.A. di *“gestire in nome e per conto della Regione la partecipazione in Finpiemonte Partecipazioni”*.

Finpiemonte Partecipazioni S.p.A., pertanto, in aderenza alle indicazioni regionali, approva un piano di razionalizzazione delle proprie partecipazioni volto all’ottimizzazione del proprio portafoglio: tale piano viene esposto all’assemblea degli azionisti e, nel corso della riunione del 30.1.2015, vengono prese decisioni rilevanti sulla Expo Piemonte 2000 S.p.A., Nordind S.p.A. e Sace S.p.A.

L’orientamento volto all’integrazione tra le due maggiori compagini societarie viene cristallizzato dall’articolo 11, comma 1, della Legge regionale 27 gennaio 2015, n. 1 a mente del quale *“Al fine di conseguire gli obiettivi di razionalizzazione delle società partecipate, la Giunta regionale è autorizzata*

ad adottare le misure necessarie ed opportune per favorire l'integrazione di Finpiemonte S.p.A. e Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. e la riorganizzazione e razionalizzazione delle loro partecipazioni dirette ed indirette”.

Ciò posto, la Sezione prende atto di tale passo ma sottolinea come lo stesso dovrebbe considerarsi esclusivamente un primo passo nell’ottica di razionalizzazione delle partecipazioni detenute.

Se il punto di partenza, come sopra ricordato, è quello della valutazione di essenzialità, il passo immediatamente successivo è l’eliminazione della pluralità di soggetti operanti in settori sovrapponibili, con evitabile duplicazione di costi.

Il che non può avvenire, ovviamente, con il semplice mutamento nell’allocazione delle partecipazioni detenute.

Nel mentre, in ottemperanza all’articolo 1, commi 611 e 612, Legge n. 140/2014, la Regione ha adottato il Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni dirette e indirette.

Più precisamente, la Legge 23 dicembre 2014, n. 190, all’art. 1, comma 611, pone a carico della Regione l’onere di avviare dal 1° gennaio 2015 un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, direttamente o indirettamente possedute, al fine di conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015.

Dispone, infatti, che *“regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015 [...]”*. Giova ricordare, dunque, che a differenza di quanto prevedeva l’articolo 3, comma 27, Legge n. 244/2007, formalmente limitato alle sole partecipazioni dirette, la latitudine operativa della nuova disposizione prende espressamente in esame anche le partecipazioni indirette.

Resta comunque fermo l’obbligo di dismissione delle società e delle partecipazioni direttamente possedute dalle PP.AA. e non più connotate da una relazione di diretta inerenza rispetto alle funzioni istituzionali dell’amministrazione pubblica socia (Legge 244 cit.).

Il Piano operativo di razionalizzazione, pertanto, deve riguardare tutte le società e le partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute dalla Regione:

1. società in "controllo" ai sensi dell’art. 2359 c.c. (controllo di diritto o di fatto), dirette e indirette;
2. società partecipate con una quota non di controllo o minoritaria, dirette e indirette.

L'obiettivo del piano operativo di razionalizzazione è quello di procedere ad una riduzione delle società partecipate anche tenendo conto dei seguenti criteri:

- eliminazione società non indispensabili: la locuzione “non indispensabili” rafforza quanto già disposto nell’art. 3 comma 27 citato e deve leggersi nel senso che l’attività della società non è diversamente ottenibile in altro modo, ovvero non è ottenibile dal “mercato”;
- soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- eliminazione di partecipazioni in società con oggetto analogo o simile: trattasi del noto principio della non proliferazione degli organismi esterni alla P.A. che hanno attività analoga;
- aggregazione su scala più vasta per le società che svolgono servizi pubblici locali, per il cui commento si rinvia alla seconda parte;
- contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione: (i) degli organi amministrativi; (ii) degli organi di controllo, (iii) delle strutture aziendali; (iv) riduzione delle relative remunerazioni.

Il Piano della Regione Piemonte, approvato con delibera di Giunta n. 18 del 30 marzo 2015 (e aggiornato con successiva delibera di Giunta del 29 giugno 2015), consta di quattro sezioni: società a partecipazione diretta; Finpiemonte S.p.A. e sue partecipate; Finpiemonte Partecipazioni e sue partecipate; SCR Piemonte e sue partecipate.

Esso, nella sua parte introduttiva, esamina ciascuno dei criteri dettati dal legislatore, individuando alcune possibili linee d’azione che, in linea di massima, riprendono le osservazioni formulate dalla Sezione nel precedente paragrafo.

Il Piano, pertanto, mira all’ottimizzazione del portafoglio delle partecipazioni regionali con riguardo agli ambiti di attività delle partecipate, per individuare margini di integrazione e/o fusione delle partecipazioni in società aventi oggetto affine nonché dismissione e/o liquidazione delle partecipazioni non più strategiche. Mira, inoltre, alla revisione dei costi gestionali delle partecipate ed al potenziamento delle attività di indirizzo e controllo, da perseguire mediante:

- a) la ridefinizione degli indirizzi di governo delle partecipate, attraverso forme di controllo sia a livello istituzionale e societario (statuto, nomine e deleghe), sia a livello di performance;
- b) la possibilità di individuare amministratori/revisori unici e/o la presenza di propri dipendenti nei C.d.A.;

- c) il passaggio dal metodo della «remunerazione fissa» ad una modello di «remunerazione mista», con una parte fissa ed una parte premiale condizionata a precisi indicatori di performance e di risultato all'avvenuto deposito dei bilanci e di tutte le informazioni previste per la trasparenza;
- d) l'individuazione di adeguati flussi informativi

Nella parte di analisi concreta il piano si sofferma su ciascuna società, fornendo una scheda di sintesi (attività, governance, situazione finanziaria, elementi di criticità e margini di miglioramento) e individuando le possibili azioni operative (sotto il profilo della triplice alternativa tra mantenimento, riassetto e dismissione).

Ciò ferma restando, per le partecipazioni congiunte detenute da Regione Piemonte, Comune di Torino, Città Metropolitana di Torino, Camera di Commercio di Torino, l'esigenza di coordinamento per condividere le azioni di razionalizzazione e di monitoraggio attraverso linee guida comuni, nel rispetto delle rispettive finalità istituzionali: tale esigenza, espressamente indicata nel Piano (laddove si parla della costituzione di “un tavolo tecnico”), seppure comprensibile in presenza di plurimi soci pubblici, rischia tuttavia di costituire un pericoloso rallentamento all'attuazione di un serio intervento riorganizzativo. E' evidente, peraltro, che la mera dismissione di quote partecipative in soggetti in difficoltà finanziaria e non appetibili sul mercato può presentarsi estremamente difficoltosa oppure determinare problemi socio-occupazionali: l'esigenza di coordinamento, mirante alla razionalizzazione delle partecipazioni mediante fusioni societarie e/o conferimenti d'azienda, è imprescindibile purché sorretta da una seria volontà riformatrice. Una determinata partecipazione, non essenziale o strategica per l'ente regionale, può esserla per gli enti di prossimità: è chiaro, pertanto, che in simili situazioni è imprescindibile il confronto tra enti pubblici. La stessa decisione di scioglimento societario, anche per i riflessi occupazionali che potrebbe avere, è opportuno che sia valutata con gli altri soci pubblici e non semplicemente imposta attraverso il controllo assembleare.

Il Piano adottato dalla Regione Piemonte, nel suo complesso, si pone in linea con le indicazioni già fornite dalla deliberazione del Consiglio regionale n. 5 novembre 2013, n. 254–34309, prosegue l'azione intrapresa con le leggi regionali in premessa richiamate e con le indicazioni contenute nella legge di stabilità 2015.

Va ricordato, sul punto, che lo stesso legislatore nazionale (comma 611, seconda parte) pone come obiettivo la riduzione delle partecipazioni entro il 31 dicembre 2015 e nello stesso tempo fissa stringenti limiti temporali: entro il 31 marzo 2016 dovrà essere predisposta e trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sui risultati conseguiti.

Da ciò si deduce, pertanto, che al più tardi entro il marzo 2016 dovranno essere tangibili e valutabili i primi effetti del Piano di razionalizzazione e che già prima, entro il termine dell'anno 2015, il numero di partecipazioni dovrà essere ridotto. Sarà quindi cura della Sezione monitorare e verificare l'attività posta in essere secondo le previsioni del Piano in adempimento alla normativa statale.

Scendendo ad un esame più dettagliato, il Piano esamina dapprima le società direttamente partecipate dalla Regione.

Per il settore ITC (Information Communication Technology) vengono esaminate 3 società (5T s.r.l., CSP s.c.r.l., CSI Piemonte) e 2 consorzi (TOP-IX e Corep). Mentre per il Corep viene indicata come linea operativa la dismissione, per gli altri 4 soggetti vi è la medesima indicazione operativa: “Avviare il processo di valorizzazione e razionalizzazione dell'azienda per l'integrazione delle società similari in campo ICT”.

Per il settore “Territorio” vengono esaminate la Ceipiemonte s.c.p.a., la I.P.L.A. S.p.A. e la C.A.A.T. S.p.A.

Per la Ceipiemonte s.c.p.a. ne viene ribadito il carattere di partecipazione strategica per la Regione, precisando che dovrà *“proseguire le attività di monitoraggio e controllo volte alla razionalizzazione, al contenimento e alla riduzione dei costi”* e che *“nel corso dell'anno si dovrà rivedere il modello di funzionamento, alla luce di possibili integrazioni dell'attività con quella condotta da ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane - a livello nazionale e con riguardo alla ridefinizione in corso delle competenze in materia di internalizzazione delle imprese”*.

Per la Ipla, società in perdita strutturale, si ricorda il già deliberato obiettivo (Legge regionale 1/2015, art. 17) di farla confluire, insieme agli operai forestali della Regione, nella costituenda Agenzia Foreste e Territorio della Regione Piemonte.

Per la C.A.A.T. S.c.p.a. si propone *“la dismissione dell'intera partecipazione, in ragione delle pesanti perdite strutturali, previa valutazione del possibile riassetto della partecipazione col Comune di Torino tramite permuta /cessione della quota”*.

Soffermandoci su queste prime indicazioni possono farsi alcune riflessioni.

In primo luogo, e ciò è palese con riguardo al settore ITC, va evidenziato che il Piano fornisce indicazioni operative di massima. Esso si limita, detto in altri termini, ad indicare un indirizzo, un obiettivo di perseguire ma non fornisce in alcun modo indicazioni operative, né evidenzia i prevedibili problemi che andranno affrontati per pervenire a quel risultato.

Si pensi, in concreto, alle società del settore ITC sopra menzionate: in queste la partecipazione della Regione è sempre inferiore al 40%, dunque non è così certo che per il socio Regionale sia così

semplice procedere ad una fusione. Inoltre, è dubbio cosa debba intendersi per “processo di razionalizzazione e valorizzazione”: non vi è alcun tipo di indicazione, anzi un’espressione così indefinita potrebbe far pensare che in precedenza la gestione non fosse orientata alla valorizzazione, il che ovviamente sarebbe un assurdo. Parlare di razionalizzazione e valorizzazione senza ulteriori indicazioni (esame dei settori di operatività, analisi di quelli redditizi e quelli non profittevoli, esame dei costi fissi per individuare quelli eliminabili o comprimibili) appare una vuota formula di stile. Non vi è, in sostanza, alcuna attenzione ai problemi concreti: per esempio il destino dei dipendenti in seguito ad una fusione. Ma, d’altra parte, il riferimento all’integrazione non permette neppure di capire quale possa essere l’obiettivo: se effettiva fusione o, in alternativa, un semplice convenzionamento per creare sinergie ed economie di scala.

La genericità del Piano, dunque, è palese.

Se questa era l’intenzione del legislatore non è dato sapere: quel che è certo, però, è che la tempistica è molto stringente e, pertanto, le indicazioni generali offerte dal Piano dovranno tempestivamente tradursi in atti operativi concreti.

Con riguardo al settore Territorio, le indicazioni sono più definite: la partecipazione nella C.A.A.T. dovrà essere dismessa e la I.P.L.A. dovrà confluire in un’Agenzia regionale. Con riferimento a quest’ultimo proposito, peraltro, va evidenziata che il mero mutamento di forma giuridica non costituisce uno strumento idoneo a risolvere i problemi strutturali della I.P.L.A.. Se la società, come riconosce lo stesso Piano, è in perdita strutturale, andava analizzata tale situazione, enucleate le cause e individuato un rimedio. Il mero mutamento di forma, infatti, non potrà certamente contribuire al venir meno di tali criticità.

Per quanto riguarda la Ceipiemonte si propone di proseguire nell’attività di contenimento dei costi. Questa, tuttavia, non può essere un’indicazione operativa quanto invece l’ordinario sistema di gestione di un soggetto societario e delle risorse pubbliche che esso coinvolge. Inoltre, si prevede che *“nel corso dell’anno si dovrà rivedere il modello di funzionamento, alla luce di possibili integrazioni dell’attività con quella condotta da ICE - Agenzia per la promozione all’estero e l’internazionalizzazione delle imprese italiane - a livello nazionale e con riguardo alla ridefinizione in corso delle competenze in materia di internalizzazione delle imprese”*: anche in questo caso si tratta di meri atti di indirizzo, senza alcuna indicazione concreta o realmente operativa. Si parla, infatti, di contenimento dei costi, di razionalizzazione, di possibile integrazione (senza specificarne le forme) con ICE e di revisione delle competenze, tutte affermazioni così generiche da lasciare al destinatario finale un margine operativo eccessivo, nell’interpretazione prima e nella realizzazione poi.

Il Piano prosegue, quindi, esaminando l'area "*Turismo*" e l'area "*Ambiente e Ricerca*". Per il primo settore vengono esaminate la Sviluppo Piemonte Turismo s.r.l. e la IMA Piemonte s.c.p.a.; per il secondo, la Tenuta Cannona s.r.l., Pracatinat s.c.p.a., Creso s.c.r.l. e R.S.A. s.r.l.

Per quanto riguarda l'area Turismo, gli interventi prospettati sono di lungo termine atteso che si prevede una rivisitazione della normativa in tema di promozione turistica (la Legge regionale 22 ottobre 1975, n. 96, in tema di "Organizzazione dell'attività di promozione, accoglienza e informazione turistica in Piemonte") e la trasformazione della Sviluppo Piemonte Turismo s.r.l. in società consortile s.r.l. con l'obiettivo di avviare un "*processo di integrazione con altre realtà similari (IMA Piemonte S.c.p.a. e ATL) e la relativa confluenza delle rispettive funzioni*".

Le linee operative sono, pertanto, nel senso della trasformazione societaria (modifica di forma di cui non vengono spiegate le ragioni né illustrati in alcun modo i possibili benefici) e dell'integrazione con la IMA Piemonte s.c.p.a. e le Aziende Turistiche Locali. Con riferimento all'integrazione della IMA, ma più in generale per le linee operative improntate a processi di integrazione, la Sezione auspica che si tratti di interventi diretti ad un risparmio tangibile di costi, risparmio che solo una effettiva riduzione di strutture potrebbe assicurare. La stessa riduzione delle strutture, d'altra parte, è viatico decisivo per un più efficiente sistema di controllo sulle proprie partecipazioni. Riduzione del numero di partecipazioni, presenza limitata ai settori strategici e sistema di monitoraggio (flusso informativo) efficiente sono i canoni fondamentali per il mondo partecipate di qualunque ente pubblico.

Nello specifico, per quanto riguarda la IMA Piemonte s.c.p.a., si rileva una sensibile differenza di competenze con la Sviluppo Piemonte Turismo s.r.l.: mentre quest'ultima si occupa di promozione turistica, la IMA si dedica al sostegno della diffusione dei prodotti agricoli ed alimentari piemontesi, attraverso attività di marketing in senso lato. Si tratta, pertanto, di soggetti che operano in campi non affini: uno turistico, l'altro di sviluppo economico. Sul punto, pertanto, sarebbe stata opportuna un'analisi ragionata più approfondita.

Con riferimento all'integrazione con le ATL, si segnala l'opportunità di fornire maggiori indicazioni operative: le aziende turistiche sono realtà operanti sul territorio locale e un'eventuale integrazione dovrà inevitabilmente affrontare il problema della prossimità e differente localizzazione.

Per quanto concerne il settore Ricerca e Sperimentazione, viene confermato lo scioglimento della Creso s.c.r.l. (sperimentazione nel settore ortofrutticolo) e della Tenuta Cannona s.r.l. (sperimentazione nel settore viti-vinicolo). In effetti, già con la Legge regionale 7 maggio 2013, n. 8, articolo 5, si era disposto il riassorbimento delle competenze delle due società in una costituenda fondazione (costituita nel corso del 2015 come riferito in sede istruttoria). Tuttavia, mentre la

norma di legge ed il Piano di razionalizzazione parlano espressamente di liquidazione delle società e di costituzione di una nuova fondazione le cui competenze riassorbirebbero quelle delle società cessate, con delibera n. 6-117 del 15 luglio 2014 la Giunta regionale, nel nominare il nuovo amministratore unico di Tenuta Cannona s.r.l., affermava espressamente la volontà “di conferire la partecipazione regionale in Tenuta Cannona in una costituenda Fondazione, la quale assumerà pertanto qualifica di socio della stessa Tenuta Cannona”. Si tratta, è evidente, di due modalità operative molto diverse: una, quella dello scioglimento societario, comportante una riduzione di soggetti con competenze affini; l'altra, quella illustrata dalla Giunta, volta a sovrapporre un ulteriore soggetto giuridico a quelli già esistenti. E' opportuno, pertanto, che sul punto venga fatta chiarezza.

Va rilevato, infine, che, nonostante la Legge regionale fissasse come termine per la messa in liquidazione il 31/12/2013, allo stato per le due società non risulta ancora deliberato lo scioglimento⁷⁵.

Con l'aggiornamento del Piano al 30 giugno 2015, si dà atto che nell'assemblea del 26 maggio 2015 è stata deliberata l'operazione di fusione per incorporazione di Creso s.c.r.l. e Tenuta Cannona s.r.l. nella Fondazione per la ricerca, l'innovazione e lo sviluppo tecnologico dell'agricoltura piemontese con l'espressa finalità di raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- sinergia e/o risparmi di oneri e costi;
- razionalizzazione della spesa pubblica;
- semplificazione gestionale e snellezza organizzativa;
- mantenimento del bagaglio tecnologico e umano.

Restano ferme le perplessità anzi evidenziate.

Il Piano di razionalizzazione prosegue esaminando la Pracatinat s.c.p.a., società preposta alla gestione di servizi educativi e formativi, culturali, sociali e ricettivi, che nel triennio 2011-2013 ha maturato costanti ed ingenti perdite di esercizio.

In ordine agli indirizzi operativi per tale società, rispetto alla quale vi sono dubbi sull'essenzialità della partecipazione, il Piano di razionalizzazione offre plurime alternative indicazioni. Esso, infatti, prevede alternativamente la dismissione della quota, la liquidazione della società o la riorganizzazione aziendale con ricerca di un partner strategico.

In realtà, trattandosi di società in costante perdita, è prevedibile vi possano essere difficoltà nell'individuare immediatamente un soggetto disponibile all'acquisto della quota: sotto questo profilo, è evidente che la concomitante azione di riorganizzazione e risanamento non può che essere

⁷⁵ Fonte banca dati camera di commercio

doverosa (oltre che utile). In quest'ottica, il Piano prevede il mantenimento della partecipazione fino al 2016, accompagnato da una forte azione di contrazione dei costi, per poi ipotizzare la dismissione della quota entro 12 mesi.

In alternativa, si ipotizza l'opzione liquidatoria con un deficit stimato tra 800.000 euro e 1 milione. In realtà, in disparte le indicazioni offerte dal Piano, la Regione sembrerebbe aver già scelto la strada da percorrere: con la D.G.R. n.7-878 del 12/1/2015 ha richiesto (tramite direttive al proprio rappresentante in assemblea) la convocazione dell'assemblea straordinaria e, dato atto che la partecipazione in Pracatinat non è indispensabile al perseguimento delle finalità istituzionali della Regione Piemonte e che la società è strutturalmente destinata alla chiusura in perdita di ciascun esercizio finanziario, la liquidazione della società con nomina del liquidatore.

Tuttavia, con l'aggiornamento del Piano al 30 giugno 2015 sembrerebbe essere mutato l'orientamento della Regione, essendo in fase di attuazione la procedura per l'individuazione di partner privato. L'apposito bando per la relativa manifestazione d'interesse è stato pubblicato il 20 giugno 2015 e l'esito finale, ed eventualmente positivo di questa azione, potrebbe (nelle previsioni dell'Ente) condurre verso una prospettiva di recesso della Regione Piemonte entro il 2015.

Per il settore finanziario, ricordata l'esposta intenzione di far confluire Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. in Finpiemonte S.p.A., viene in considerazione la partecipazione minimale (0,17%) in Banca Popolare Etica S.c.p.A.: proprio per l'entità della partecipazione si propone la dismissione della stessa.

Per quanto riguarda la S.C.R. S.p.A., società di committenza regionale, le linee operative affermano che *“è in corso la riorganizzazione della Governance societaria. Razionalizzazione della società ai fini del controllo e monitoraggio dei costi”*.

Anche in tal caso non può che segnalarsi la laconicità della previsione, senza alcuna indicazione analitica delle criticità (evidentemente non in termini di risultato di esercizio, essendo questo positivo nel triennio 2011-2013), degli obiettivi e degli interventi ipotizzati. Ancora, parlare di riorganizzazione della Governance, settore in cui sono numerosi gli interventi normativi, avrebbe imposto, in ossequio al principio di trasparenza, maggiori informazioni sulla situazione attuale, sulle previsioni di legge, sugli obiettivi della Regione e sulla direzione degli interventi ipotizzati. Parlare, infine, di monitoraggio dei costi è superfluo: il monitoraggio dei costi, la revisione delle voci di spesa, la loro continua aggressione sono l'abc di una corretta gestione manageriale, specie in presenza di risorse pubbliche. Tale attività, pertanto, non può costituire, nella sua evidenza e banalità, oggetto di un serio Piano di razionalizzazione.

La Sezione seconda del Piano di razionalizzazione prende in considerazione Finpiemonte S.p.A. e le sue partecipazioni.

Finpiemonte è la società finanziaria Regionale che opera dal 1977 a sostegno dello sviluppo, della ricerca e della competitività del territorio piemontese. Svolge attività dirette all'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale e attività strumentali alle funzioni della Regione e degli altri enti pubblici partecipanti, aventi carattere finanziario e di servizi. La società è un intermediario finanziario ai sensi dell'articolo 106 del T.U.B. (Decreto Legislativo 1° settembre 1993, n. 385) ed opera, per conto della Regione Piemonte, *“da un lato come strumento per l'attuazione operativa delle linee strategiche definite dei soci, dall'altro quale soggetto in grado di mettere garantire il reperimento di nuove fonti finanziarie (BEI) supportando le imprese del territorio nel contesto di crisi”*. In sostanza, la società assicura sostegno allo sviluppo economico canalizzando risorse dalla BEI e attivando fondi di garanzia che fungono da assicurazione per gli istituti di credito.

Per quanto riguarda le linee operative, la partecipazione viene ritenuta strategica e, dunque, meritevole di mantenimento. Anche in tal caso le linee d'azione, tuttavia, sono piuttosto generiche: dovrà essere proseguita l'attività di riduzione dei costi attraverso la ridefinizione di processi aziendali, la riduzione di costi operativi, la semplificazione delle procedure e la riduzione dei costi dell'organo amministrativo e di controllo con previsione della quota premiale.

Per quanto riguarda le partecipazioni detenute da Finpiemonte, esse sono orientate esclusivamente alla promozione di contenuti tecnologici, sociali, culturali ed economici per lo sviluppo del territorio e si identificano sostanzialmente con le società di gestione dei Parchi Scientifici e Tecnologici e gli Incubatori universitari

Entrambe le tipologie di partecipazione, fortemente strumentali allo sviluppo economico, vengono ritenute fondamentali. Il ruolo dei Parchi è volto a promuovere l'attuazione del progresso scientifico e tecnologico attraverso l'insediamento nei laboratori/uffici dei parchi stessi di imprese che intendono avviare progetti od attività di carattere innovativo di ricerca industriale e tecnologica a vantaggio dello sviluppo economico del territorio.

Gli incubatori, invece, si pongono strategicamente come connettori tra le università, le imprese ed i Parchi in una fase precedente l'insediamento di impresa. Gli incubatori mettono a disposizione servizi di base per i neo imprenditori e promuovono interventi di trasferimento tecnologico mirati alla creazione di nuova impresa ad alto contenuto innovativo.

Per questo comparto il Piano fissa degli obiettivi “di sistema” che sono assolutamente condivisibili e che si sostanziano nell’ integrazione tra Incubatori delle Università e Parchi Scientifici nonché nel tentativo di coinvolgimento di soggetti privati imprenditoriali.

Di particolare rilevanza ed attualità appare quest’ultimo obiettivo: è evidente, infatti, che in un momento di difficoltà finanziarie è fondamentale il coinvolgimento di capitali e strumenti privati, anche considerato che entrambi gli strumenti societari dovrebbero avere come fin ultimo e destinatario della loro attività l’impresa privata, creando a tal fine l’humus più fertile per il suo sviluppo e, conseguentemente, di quello socio economico del territorio.

Le strategie individuate appaiono coerenti con gli obiettivi sopra descritti:

- a) Ridefinizione degli ambiti operativi e aggregazione delle realtà simili, o trasformazione in s.r.l. per ridurre costi (di struttura e di *governance*) e per creare realtà maggiormente competitive e operanti anche al di fuori del contesto regionale: sotto tale profilo, se è evidente che l’aggregazione e la riduzione dei costi sono parametri virtuosi (che già avrebbero dovuto essere perseguiti in precedenza), non si comprende come ciò possa avvenire mediante la trasformazione in s.r.l. Sul punto, pertanto, il Piano avrebbe dovuto fornire maggiori indicazioni, specificando le voci di costo su cui incidere. Appare invece condivisibile (ed il Piano ricorda i risultati già conseguiti dal 2012) la soppressione di realtà societarie con trasferimento di ramo d’azienda a società affini.
- b) Valorizzazione degli asset immobiliari. I Parchi scientifici tecnologici sono dotati di un patrimonio immobiliare complessivo pari a circa 87 milioni di euro che necessita di manutenzione programmata e specifica. L’ipotesi di trasferimento del predetto patrimonio immobiliare ad un unico veicolo gestore, mantenendone la destinazione attuale a servizio delle imprese, avrebbe l’effetto positivo di sgravare i Parchi dagli oneri legati alla gestione degli immobili e di valorizzare la *mission* dei Parchi volta alla promozione dell’innovazione e allo sviluppo del territorio, nel rispetto dell’equilibrio finanziario. Sul punto la Sezione si limita ad osservare che la creazione di un soggetto *ad hoc* per la gestione del patrimonio immobiliare, se dal punto di vista delle competenze e della professionalità appare una scelta oculata (facendo salva una valutazione legata alla collocazione geografica di tale patrimonio), dal punto di vista finanziario determinerebbe esclusivamente uno spostamento dell’onere finanziario da un soggetto ad un altro. La valorizzazione degli asset, detto in altri termini, nulla ha a che vedere con la descritta operazione.
- c) Individuazione di strumenti di finanziamento per la promozione di fondi di capitale di semina (“seed capital”, cioè fondi di finanziamento dell’analisi e dello sviluppo dell’idea

imprenditoriale) e di capitale di avvio (“start-up capital”, cioè del capitale impiegato per la completa definizione del business plan fino all'avvio dell'attività d'impresa). Si tratta di un obiettivo ambizioso, data l'attuale situazione finanziaria, ma che pare strumento necessario per un serio sostegno all'iniziativa imprenditoriale di alto profilo. E' chiaro, pertanto, che sarà compito della holding, presumibilmente più esperta sul mercato finanziario, reperire strumenti di finanziamento dedicati a tale settore, tanto nel comparto pubblico che privato, rispetto ai quali porsi da collante.

Anche in questo caso, come si è potuto notare, le indicazioni del Piano, condivisibili sul lungo termine, assumono l'aspetto di meri indirizzi di azione, anche se sovente incompleti, il più delle volte carenti delle necessarie analisi e indicazioni operative. Analoghe carenze si rinvenivano nel successivo esame delle singole società Parchi e Incubatori su cui si sofferma il Piano.

*** **

Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. è una società a capitale misto pubblico-privato, istituita con la L.R. n.17 del 2007, che ha come obiettivo la valorizzazione e la razionalizzazione delle proprie partecipazioni, tramite cui promuove e gestisce interventi di sviluppo in aree territoriali ed in settori produttivi finalizzati all'accrescimento della competitività del sistema economico e produttivo regionale. Allo stato essa detiene 28 partecipazioni.

Il Piano di razionalizzazione, nell'esaminare tale società, che ha chiuso con una pesante perdita sia il bilancio 2012 che il 2013, ne evidenzia alcuni elementi di forte criticità, sostanzialmente riconducibili a due aspetti: le necessità finanziarie causate dall'andamento negativo delle partecipate (e dei contratti di associazione in partecipazione) e le difficoltà ad esercitare l'attività di indirizzo e di governo verso le medesime.

Con riferimento a FinPiemonte Partecipazioni S.p.A. va ricordato che l'articolo 11 della Legge regionale 27 gennaio 2015, n. 1 ne prevede l'integrazione con Finpiemonte S.p.A.; il Piano, oltre a richiamare tale integrazione, ribadisce la necessità di un'azione di razionalizzazione delle partecipazioni detenute in portafoglio, richiamando la già menzionata D.G.R. n. 1-567 dell'11 novembre 2014. In realtà, il riferimento alla D.G.R. (e la stessa D.G.R.) appare pleonastico atteso che la delibera non fa che ribadire ciò che da anni il legislatore – ed i canoni di efficienza ed efficacia – ha imposto (fin dalla Legge n. 244/2007 atteso che, come ricordato, sarebbe elusivo della stessa normativa ipotizzare che la creazione di una holding cui conferire le proprie partecipazioni possa escludere la valutazione di essenzialità): avviare un piano di razionalizzazione ed individuare le società da dismettere (secondo il criterio della strategicità del settore per i fini istituzionali della Regione), prevedere l'integrazione di soggetti societari operanti in settori affini, valutare la

cessione delle quote in soggetti con partecipazioni ridotte (e dunque non idonee ad una effettiva influenza), valutare la cessione delle quote in soggetti di ridotte dimensioni di fatturato o in costante perdita.

Dopo aver ricordato le linee di indirizzo per Finpiemonte partecipazioni S.p.A. (su cui, oggettivamente, non si può richiedere una maggior dettaglio atteso l'inizio del processo di integrazione con Finpiemonte S.p.A.), il Piano si sofferma, finalmente con analitica analisi, su tre partecipate: SACE S.p.A., Nordind S.p.A. e Expopiemonte S.p.A.⁷⁶. Per tali soggetti, rispetto ai quali è già stata intrapresa o scelta la strada della cessione e/o liquidazione, vengono fornite informazioni dettagliate e puntuali su costi e difficoltà di realizzazione degli obiettivi.

Per quanto riguarda il settore Energia ed Ambiente, il Piano dà atto che *“il settore è in crescita, soprattutto grazie al sempre maggior rilievo concesso alle tematiche ambientali. Le società presentano un andamento positivo sia in termini di margini operativi che di generazione di utili, sia a livello storico che prospettico”*. Inoltre, si rappresenta che *“le partecipazioni detenute potranno essere valorizzate/aggregate, tramite il trasferimento delle stesse in un'unica società a vocazione energetica”*. Ora, in disparte la genericità di quest'ultima previsione, ciò che emerge è la focalizzazione sull'andamento positivo delle società del settore, quasi che ciò fosse elemento sufficiente a giustificare la partecipazione regionale. Tanto è vero che le linee strategiche prevedono di *“sostenere l'incremento delle attività per le aziende in esso operanti, in quanto le stesse sono in fase di sviluppo e mostrano risultati in costante crescita. Prevedere la valutazione di nuove iniziative di investimento nel business del waste management, dell'efficientamento energetico (teleriscaldamento cittadino ed illuminazione pubblica) e dell'energia rinnovabile in genere”*. Inoltre, per ciascuna delle società il Piano pone in forte evidenza la redditività: ciò dimostra che tale criterio viene ritenuto a fondamento dell'opzione di mantenimento della partecipazione

In realtà, mentre la costante e ripetuta perdita societaria costituisce un forte indizio dell'inefficienza della partecipazione e dell'opportunità della sua dismissione, non si può sostenere il ragionamento opposto: l'ente pubblico, infatti, può sostenere lo sviluppo di nuove realtà imprenditoriali ma certamente non ha tra i suoi fini l'investimento in capitale di rischio. La domanda corretta, pertanto, è se l'intervento regionale nelle partecipate di tale settore (Ardea Energia, Enel Green Power Strambio Solar s.r.l. e Barricalla S.p.A.) sia ancora essenziale per i fini della Regione, non potendo lo stesso giustificarsi per l'andamento positivo della partecipata. Quanto esposto, d'altra parte, trova conferma nella stessa situazione di Ardea Energia, partecipata in cui Finpiemonte partecipazioni S.p.A. è entrata per la fase di avvio facendo però inserire nei

⁷⁶ In data 12 marzo 2015 l'assemblea ordinaria dei soci, all'unanimità, ha deliberato la trasformazione della forma giuridica in s.r.l.

patti parasociali un'opzione di exit (opzione put di Finpiemonte e opzione call a favore dei soci industriali). Diverso sarebbe, naturalmente, se la partecipazione regionale fosse essenziale per orientare l'attività societaria al perseguimento di fini di interesse pubblicistico (perché, ad esempio, si tratta di servizi pubblici di rilevanza economica a rete).

Si tratta, peraltro, di valutazioni rimesse all'esclusiva competenza dell'organo di amministrazione della Regione.

Analoghe considerazioni valgono per la Barricalla S.p.A., società che gestisce la principale discarica italiana di rifiuti speciali, pericolosi e non, sita in Collegno: è vero che la società opera in settore (smaltimento rifiuti) pacificamente ritenuto di servizio pubblico ma ciò deve emergere da una valutazione concreta dell'attività societaria. Un conto, infatti, è l'attività di smaltimento dei rifiuti urbani, rispetto alla quale appare evidente l'interesse partecipativo dell'ente di prossimità (comune), altro è un'attività di smaltimento rifiuti pericolosi, rispetto alla quale viene da domandarsi se sussista un'inerenza ai fini pubblici della Regione ovvero se trattasi di ordinaria attività imprenditoriale. Sul punto, il Piano di razionalizzazione non offre indicazioni utili a tale valutazione.

Identica la situazione per Enel Strambino Solar s.r.l., società che gestisce un impianto fotovoltaico da 2,5 MW, realizzato all'interno di un'area industriale sita nel comune di Strambino. Si richiamano, pertanto, le stesse considerazioni sopra svolte.

Per quanto riguarda il settore Logistica e Trasporti, si evidenzia l'opportunità di dismissione di quelle partecipazioni relative a società in cui l'iniziativa della Regione ha già prodotto i suoi effetti, con dirottamento delle relative risorse in nuove iniziative con potenziale elevato impatto occupazionale.

Dopo questa generica premessa, il Piano si sofferma sull'analisi delle singole partecipate.

Per la CIM S.p.A., società che sviluppa e gestisce il Centro interportuale merci di Novara, è prevista la dismissione, o totale o parziale: tenuto conto dell'oggetto sociale, la scelta è ampiamente condivisibile.

La Consepi S.p.A. è costituita da due rami di azienda divisi e diversamente finalizzati, la Truck Station ed il Centro di Guida Sicura, ed opera sia come «area di servizio» lungo l'autostrada A32, sia come Centro di Formazione Regionale per la sicurezza alla guida.

Poiché la società ha un numero di dipendenti inferiore al numero di amministratori, essa rientra nelle previsioni del comma 611, articolo 1, Legge n. 190/2014: la riduzione delle partecipazioni detenute deve avvenire anche attraverso la *“soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti”*. Dunque, stante

l'inequivocabile dettato normativo, la Consepi S.p.A. andrebbe posta in liquidazione oppure la relativa partecipazione dismessa (è chiaro, infatti, che se le maggioranze non consentono lo scioglimento societario per presenza di altri soci contrari, l'imperativo normativo va letto in termini di dismissione della propria partecipazione). Sul punto il Piano prevede effettivamente la cessione della partecipazione ma solo previa sua valorizzazione con costi per Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. di 200.000 euro (100 mila già versati ed altrettanti da versarsi nel corso del 2015).

Ora, è chiaro che la cessione di una quota di una società in costante perdita e priva di appeal sul mercato può essere un'operazione difficile, ma è altrettanto vero che l'immissione di risorse pubbliche nella speranza di una valorizzazione (il Piano parla di "rilocalizzazione") e successiva cessione sul mercato è operazione altamente aleatoria. Senza contare che la società nel 2014 (data in cui FinPiemonte avrebbe versato il contributo di cui sopra) proveniva da almeno tre anni (2011-2013) di bilanci in perdita, con conseguente operare del divieto di finanziamento/contribuzione di cui all'articolo 6, comma 19, del Decreto Legge n. 78/2010. Ora, in presenza di un divieto di finanziamento (che, ben inteso, prevede alcune eccezioni qui non indagabili) e contemporaneamente di un obbligo normativo nel senso della "soppressione", la scelta della Regione per il tramite della sua holding appare quantomeno opinabile.

La stessa situazione riguarda la MIAC S.p.A., società che gestisce il mercato agroalimentare all'ingrosso della provincia cuneese, oltre ad erogare servizi di lavaggio e disinfezione dei mezzi, pesatura autocarri, stalla di sosta, macellazione. La società presenta una perdita strutturale ed anche in tal caso il numero di amministratori/sindaci è superiore al numero di dipendenti con conseguente obbligo di soppressione o dismissione ai sensi del menzionato comma 611.

Il Piano offre due possibili opzioni di azione: valorizzazione attraverso la ridefinizione della strategia societaria oppure perizia estimativa e bando di dismissione. Osserva la Sezione che, alla luce della richiamata normativa, quest'ultima appare l'unica opzione realmente aderente al dettato del legislatore.

La RTE S.p.A., di cui FinPiemonte Partecipazioni detiene appena il 4,73%, sviluppa e gestisce il terminal ferroviario di Rivalta Scrivia. Le linee d'azione prevedono in alternativa la dismissione (per la quale è prevista una specifica opzione put nei patti parasociali) oppure il "Mantenimento della partecipazione e successiva cessione, una volta che lo sviluppo societario sia stato positivamente completato (prevedibilmente, non prima del 2018)". L'indicazione offerta è talmente generica (nessuna indicazione circa le perdite, le iniziative in essere e le prospettive del prossimo futuro) che la Sezione non può esprimere alcuna valutazione. Allo stato degli atti,

tuttavia, trattandosi di partecipazione di modesta entità (e sul punto si richiamano le indicazioni della DCR n. 254) in società in costante perdita quantomeno dal 2011, l'opzione dismissiva sembrerebbe la più appropriata.

La Sagat S.p.A. è la società che gestisce lo scalo aeroportuale di Torino. Il Piano ne prevede il mantenimento, salvo non offrire alcuna giustificazione a supporto. Considerato che la partecipazione è appena dell'8% sarebbe stata opportuna un'analisi più dettagliata, illustrando le ragioni che determinano il carattere strategico di tale partecipazione.

La Sito S.p.A., di cui FPP detiene il 52,74%, è la società che gestisce l'interporto di Torino. Anche in tal caso le linee d'azioni sono molteplici, alternative tra loro (dismissione totale, dismissione parziale, dismissione partecipazione detenuta da sito spa in CIM S.p.A.) e costantemente prive di adeguata giustificazione. Non vi è alcuna analisi in relazione alle varie opzioni, nessuna indicazione di tempi o valutazione dei rischi / risultati.

Per il settore Territorio il Piano evidenzia una situazione alquanto complicata: *“il perdurare della congiuntura negativa del comparto immobiliare-industriale, l'aumento dei costi fissi di mantenimento degli immobili invenduti (aree e fabbricati), nonché il forte indebitamento contratto dalle società per sostenere gli investimenti effettuati, evidenziano un quadro di criticità del settore”*. In questo quadro, si dà atto che numerose società (Nordind S.p.A., SNOS S.p.A. e SAIA S.p.A.) sono già in fase di liquidazione e/o in concordato preventivo.

Città studi S.p.A., di cui FPP detiene il 21,67%, opera per la gestione di un Centro di formazione, ricerca ed innovazione nel Biellese, con il compito di favorire e sviluppare in generale le discipline scientifiche, sociali, umanistiche ed ambientali ritenute necessarie allo sviluppo del territorio.

Proprio con questa società il Piano evidenzia tutte le lacune finora messe in luce.

Esso, infatti, senza alcuna analisi tecnica sottostante (necessaria, visto che trattasi di società in perdita strutturale), fornisce un tale ventaglio di opzioni da risultare, di fatto, del tutto inutile. Ferma restando l'immotivata scelta di mantenimento, le linee d'azione indicate sono: ripensamento della strategia formativa (ipotesi di abbandono progressivo dei corsi universitari con UniTo, specializzazione dell'offerta formativa nel campo tessile e nel campo infermieristico); maggiore internazionalizzazione dell'offerta formativa (master rivolti all'estero); ricollocazione nel sistema delle partecipate (ipotesi di inserimento di Città Studi S.p.A. all'interno del nucleo dei parchi scientifici e tecnologici in seno a Finpiemonte S.p.A.); spending review (riduzione numero e costi organi sociali; riduzione spesa interna e razionalizzazione); salvaguardia dell'asset immobiliare (sostegno finanziario per la manutenzione ordinaria e straordinaria del Campus universitario con impegno previsto pro-quota stimato in euro/anno 100.000), valorizzazione

dell'asset Megaweb (valutare la cessione dell'asset costituito dai ponti radio per la fornitura di servizi internet a banda larga).

Come si può notare alla pluralità di suggerimenti non si accompagna l'analiticità degli stessi, così rimanendo confinati al rango di meri spunti di valutazione. Tanto è vero che tra le linee d'azione una espressamente prevede: *“Individuare entro i prossimi 12 mesi le linee strategiche”*. Dunque, il Piano non individua azioni di razionalizzazione ma, in questo caso, si limita a fissare la tempistica per farlo.

Icarus S.c.p.A. è una società che opera per la conduzione di un centro multifunzionale destinato a servizi terrestri a supporto di attività e missioni spaziali.

Il Piano di razionalizzazione ne prevede il mantenimento.

Sul punto, peraltro, va rilevato che la società risulta avere 5 amministratori (oltre a 3 sindaci) a fronte di un solo dipendente: il suo mantenimento, pertanto, si pone in contrasto con il già richiamato articolo 1, comma 611, Legge n. 190/2014. Naturalmente si può prevedere una trasformazione societaria (ipotizzata, infatti, in s.r.l.) con contestuale riduzione del numero di amministratori ma va rilevato che per una simile società, che di fatto si occupa della locazione di un immobile con profitto (e, dunque, senza necessità di intervento finanziario di sostegno pubblico), appare difficile ritenere l'essenzialità per le finalità dell'Ente. A meno che, richiamando quanto esposto già in precedenza, non si voglia sovrapporre i concetti di essenzialità e redditività, identificando come strategico ciò che porta una remunerazione del capitale.

Anche Montepo S.p.A., che si occupa della realizzazione del polo integrato di sviluppo di Trofarello e Moncalieri, valgono le considerazioni relative al comma 611: a fronte di 5 amministratori la società non ha dipendenti. Essa, inoltre, ha maturato perdite di esercizio nel biennio 2012-2013.

Per tale società appare dunque condivisibile la scelta della liquidazione anche se la stessa, come illustrato nel Piano, non potrà realizzarsi nel breve periodo dovendo essere preceduta dallo scioglimento dei contratti di associazione stipulati e della cessione dei lotti industriali presenti nel patrimonio societario.

In situazioni di questo tipo, peraltro, è opportuno che le operazioni prodromiche alla liquidazione di un partecipazione (e la stessa fase liquidatoria) vengano attentamente monitorate con individuazione di una tempistica stringente in modo da evitare il consolidarsi di costi gestionali ormai ritenuti non più aderenti all'attività della Regione.

La SIT s.r.l., società quasi interamente posseduta da Finpiemonte Partecipazioni, opera nell'ambito della Programmazione Regionale, sviluppando interventi in materia di rilocalizzazione

e riutilizzo di aree e di edifici, nonché di realizzazione di nuove aree attrezzate, da destinare ad attività principalmente economico-produttive.

Anche per tale società viene ipotizzata la liquidazione ma anche in questo caso la stessa non potrà che avvenire attraverso un previo processo di risanamento e razionalizzazione, specie considerando l'indebitamento a breve molto elevato in relazione al patrimonio societario: le opzioni sono quella della ristrutturazione del debito *in bonis* ovvero della ristrutturazione secondo legge fallimentare. E' poi previsto tutto un ventaglio di linee strategiche e, in questo caso, il Piano di razionalizzazione si presenta puntuale.

Quanto alla Torino Nuova Economia S.p.A., partecipata dal FPP al 43,54%, essa si occupa del processo di riqualificazione e valorizzazione del polo tecnologico di Mirafiori e del Campo Volo di Collegno.

In questo caso viene previsto il mantenimento della partecipazione e la sua aggregazione con altre realtà. Si tratta, è evidente, di un'opzione possibile e chiaramente diretta a superare il disposto del comma 611: anche questa società, infatti, ha un numero di dipendenti inferiore al numero di amministratori.

Va rilevato, peraltro, che sia la TNE che la SIT, trattandosi di società a vocazione immobiliare (riqualificazione e valorizzazione aree immobiliare) sono società con altissime spese e ricavi condizionati dall'andamento del mercato immobiliare: tanto è vero che, seppure con numeri diversi, entrambe presentano bilanci in perdita nel 2013 e forti necessità finanziarie a breve. Va rammentato, dunque, che lo strumento societario, per la logica che lo impronta nel codice civile, va utilizzato per attività che si muovano, se non nell'ottica del profitto, quantomeno in quella dell'economicità (intesa come integrale copertura dei costi con i relativi ricavi) della gestione.

Il settore turismo comprende società (Agenzia di Pollenzo S.p.A., La Tuno s.r.l., Monterosa 2000 S.p.A., Terme di Acqui S.p.A., Villa Melano S.p.A., Villa Gualino s.r.l.) che operano nella valorizzazione del patrimonio regionale tramite il recupero di importanti edifici storici del Piemonte, oppure che creano infrastrutture in ambito turistico ricettivo.

Si tratta, in molti casi, di società con difficoltà finanziarie.

Agenzia di Pollenzo S.p.A. gestisce il compendio immobiliare dell'ex tenuta reale di Pollenzo, finalizzato sia all'insediamento di attività alberghiere ed enogastronomiche, sia all'attivazione di istituzioni culturali. Di tale società, che ha 1 solo dipendente a fronte di ben 9 amministratori, viene previsto il mantenimento (anche stante la difficoltà di cessione).

Sul punto sarebbe stata opportuna un'analisi ed illustrazione di maggior spessore.

Per quanto riguarda la La Tunò s.r.l., che si occupa di gestire ed organizzare visite guidate alla miniera «Gianna e Paola» presso il polo museale Scopriminiera (TO), viene previsto il suo mantenimento ed una possibile (senza alcun tipo di indicazione analitica) ricollocazione con altre realtà del medesimo segmento.

Tenuto conto che la società è in forte perdita (nel 2014 si stima un patrimonio netto negativo), che ha necessità di sostegno finanziario nel breve periodo e che ha 5 dipendenti e 9 amministratori, sarebbe stata opportuna un'analisi dettagliata sulla scelta di mantenimento di tale partecipazione. La Monterosa 2000 S.p.A. gestisce gli impianti sciistici del Monte Rosa ad Alagna Valsesia. Nonostante la perdita maturata nel quadriennio 2011-2014 (con necessità di ricapitalizzazione nel 2015), il Piano ne prevede, senza alcuna motivazione a supporto, il mantenimento. Sarebbe stata opportuna, per società operanti in tale settore, una valutazione di strategicità in relazione alle finalità dell'Ente (si rinvia a quanto esposto nel precedente paragrafo).

Analoghe considerazioni riguardano la Terme di Acqui S.p.A., società che gestisce il complesso immobiliare nel comune di Acqui Terme dedicato a cure termali, con sistemazioni alberghiere annesse. In questo caso, correttamente, il Piano prevede la dismissione della partecipazione con stima tempistica di 12 mesi.

L'unica particolarità su cui la Sezione ritiene di soffermarsi attiene la seguente indicazione: *“FPP, nel corso degli ultimi 2 anni, ha versato 2 mln euro come finanziamento soci; nell'ottica di cessione della partecipazione si può valutare l'opportunità di trasferimento di tali finanziamenti a capitale sociale”*. E' opportuno che la Regione valuti con attenzione la coerenza di tale proposito con le prescrizioni dettate dall'articolo 6, comma 19, del Decreto Legge n. 78/2010 già in precedenza menzionato.

Per Villa Melano S.p.A., società che si occupa del recupero di immobile storico sito nel comune di Rivoli, atteso che i lavori non sono ancora completati, le indicazioni del Piano sono estremamente generiche, in attesa della decisione sul completamento o meno dell'intervento edilizio. Va da sé, peraltro, che il Piano avrebbe dovuto quantomeno fornire indicazioni atte a sostenere (e guidare) tali decisioni o, comunque, indicare l'intenzione (o meno) di mantenimento della società una volta ultimati i lavori.

Per il settore finanziario, il Piano prevede il mantenimento di Eurofidi S.c.p.a., consorzio di garanzia fidi a livello europeo che agevola, attraverso la fornitura di garanzia, le piccole e medie imprese nell'accesso al credito. Pur comprendendo le ragioni a fondamento della scelta di mantenere una simile partecipazione, il Piano si mostra estremamente lacunoso sulle linee d'azione. In presenza di una società che genera perdite costanti, con erosione del capitale sociale, con un numero di dipendenti (e relativa voce di costo) molto elevato per una finanziaria, sarebbe stata

doveroso prendere precisa e analitica posizione sulle criticità e linee d'azione per il loro superamento.

Per quanto riguarda Fingrandia S.p.A. la società è in forte e costante perdita (con previsione, al 2016, di abbattimento del capitale sociale di oltre un terzo) con richiesta di fuoriuscita da parte di numerosi soci pubblici (enti locali). Va rilevato, inoltre, che la società ha un numero di amministratori superiori ai dipendenti: la scelta di dismettere tale partecipazione, pertanto, appare assolutamente coerente. Sul punto (anche tenendo conto che la società ha erogato un prestito di 1,5 milioni di euro che, da quanto emerge nel Piano, non verrà restituito), la Sezione ritiene che la cessione della partecipazione, ipotizzata dal Piano, possa non essere così agevole (quantomeno al valore con il quale tale partecipazione è iscritta al bilancio regionale): sul punto, pertanto, si rileva la genericità delle indicazioni fornite dal Piano stesso.

*** **

Alla luce dell'esame analitico sopra svolto, si rileva la genericità e lacunosità del Piano di razionalizzazione in molte sue parti. Esso, infatti, nonostante la tempistica stringente fissata dal legislatore, non offre indicazioni concrete e neppure si basa su analisi scientificamente svolte su costi, rendimenti, redditività, elementi di criticità e di valore.

La logica in cui si muove il Piano, purtroppo, sembrerebbe essere quella meramente adempimentale.

L'indicazione operativa compendiata nell'espressione "riorganizzazione e valorizzazione", in difetto di indicazioni precise e concrete, significa di fatto rimettersi all'operato degli organi gestionali: se questi sono i medesimi che hanno condotto alla situazione meritevole di riorganizzazione/valorizzazione è evidente che la raccomandazione appare pleonastica ed ultronea atteso che si tratta di ribadire ciò che dovrebbe essere ovvio.

Parimenti pleonastica è la linea d'azione che raccomanda l'attività di spending review, attività che dovrebbe essere ordinaria e continuativa nel ciclo gestionale.

Non offrire indicazioni puntuali, d'altra parte, significa differire l'adozione di soluzioni più drastiche ma talora necessarie: dal rinnovo del management alla scelta di fondo della dismissione.

La genericità e laconicità delle indicazioni operative rendono il Piano di razionalizzazione scarsamente convincente, se non per la parte in cui vengono indicate le società da dismettere e/o liquidare. Ma anche per queste, come in alcuni casi evidenziati, talora si è riscontrato il mancato rispetto dei tempi originariamente ipotizzati. Tornando al contenuto del Piano, va rilevato che nelle intenzioni del legislatore nazionale questo avrebbe dovuto essere uno strumento operativo in senso stretto, collegato a tempi di realizzazione stringenti e report già fissati. Di contro, il mero

riferimento all'avvio di attività di valorizzazione, razionalizzazione e contenimento dei costi, trattandosi del contenuto minimo dell'attività di ordinaria gestione manageriale, non possono integrare ed esaurire il contenuto del Piano di razionalizzazione. Esso, in definitiva, avrebbe dovuto essere qualcosa in più, uno strumento di maggior dettaglio con cui l'organo di vertice amministrativo fissa concrete direttive alle società direttamente partecipate o, per quelle indirette, concrete decisioni per la gestione della quota o per la proposizione negli organi assembleari di precise linee d'azione.

Particolarmente negativa è la genericità spesso espressa sulla scelta di mantenimento della partecipazione: affermare che si opta per il mantenimento atteso il carattere strategico della partecipazione è un mero gioco di parole per ribadire la medesima affermazione, senza peraltro offrire alcuna giustificazione a supporto della stessa (giustificazione necessaria alla luce del descritto mutato quadro normativo costituzionale).

Ancora, va criticata l'opzione di trasformazione societaria in difetto di puntuali analisi sottostanti: la mera trasformazione societaria da S.p.A. a s.r.l., di per sé, non è garanzia o strumento di riduzione dei costi. Sotto quest'ultimo profilo, inoltre, il Piano, nel valorizzare l'attività di spending review compiuta o da porre in essere, richiama costantemente la riduzione dei costi di governance. Sul punto, va rilevato che il più delle volte si tratta di una voce di spesa marginale che, come tale, non può considerarsi decisiva oltre la manifestazione di una buona volontà. Con ciò si vuole dire che in presenza di società in cui i costi del management sono particolarmente rilevanti sulla spesa complessiva è evidente che, con elevata probabilità (non certezza, si pensi ad una società di mera consulenza con pochissimi dipendenti e/o costi produttivi), deve trattarsi di società autoreferenziale e non efficiente, con necessità di una rapida valutazione sulla stessa. Di contro, nella normalità dei casi, la componente di costo riferibile agli amministratori dovrebbe rappresentare una minima percentuale dei costi complessivi e, in quanto tale, scarsamente rilevante nella sua contrazione.

Altro elemento di criticità è offerto dalla non aderenza alle indicazioni offerte dal legislatore: il comma 611 della Legge di stabilità 2015 prevede la soppressione di quelle società con numero di amministratori superiore al numero di dipendenti.

Come si è visto, talora il Piano sembrerebbe prendere le distanze dalle indicazioni del legislatore. Ora, in disparte ogni valutazione sulla cogenza o meno della norma del legislatore statale, anche in relazione all'autonomia costituzionalmente garantita dell'ente regione, la Sezione osserva che lo scioglimento (o quantomeno la richiesta avanzata in assemblea straordinaria in tal senso) di società in cui l'organo di amministrazione/controllo è superiore al numero stesso dei dipendenti costituisce,

nella larghissima maggioranza dei casi, atto di sana amministrazione: è ragionevole pensare, infatti, che si tratti (salvo rari casi) di società autoreferenziali, ormai prive di una reale utilità. In molti casi, sopra richiamati, è stato previsto il mantenimento della società e la sua aggregazione ad altre realtà: è chiaro, infatti, che la previsione del comma 611 può essere formalmente rispettata aggregando le società (e, conseguentemente, aumentando il numero di dipendenti) ovvero, all'opposto, riducendo il numero di amministratori (spesso con l'ipotizzata trasformazione societaria). Tali operazioni, dirette a rientrare nei limiti di legge, dovranno essere valutate con rigorosa attenzione, evitando di mantenere in vita soggetti che, per chiara e condivisibile scelta del legislatore, avrebbero dovuto venire soppressi. Ciò non toglie, comunque, che anche lo stimolo all'aggregazione, riducendo il numero dei soggetti partecipati a favore di pochi soggetti (con conseguente più agevole esercizio di effettivo controllo), è un obiettivo sicuramente condivisibile.

4. La corporate governance della Regione Piemonte

Un sistema complesso e multiforme come quello descritto, veicolo di spesa imponente, necessita di un'organizzazione ottimale per garantire il corretto utilizzo di risorse in gran parte derivanti dalla fiscalità.

Ora, com'è noto, l'espressione corporate governance indica l'insieme di norme e meccanismi della prassi con cui le società vengono amministrate. L'insieme di tali norme e prassi viene costruita, e modificata, nell'ottica di offrire la maggior tutela possibile ai diversi portatori di interessi, siano essi gli azionisti nei confronti dei managers, gli azionisti di minoranza nei confronti di quelli di maggioranza e, con particolare riferimento al comparto delle partecipate pubbliche, i fruitori dei servizi offerti ovvero collettori delle risorse destinate nel comparto.

La società, infatti, è il crocevia di interessi contrapposti in quanto la collettività assume sia il ruolo di proprietario che quello di fruitore diretto o indiretto (nel caso di società strumentali). Dunque, il contratto di società diviene un modulo di gestione di interessi pubblici ed impone, necessariamente, l'adozione di particolari accortezze organizzative, di adeguate regole di prevenzione dei rischi e di trasparenza organizzativo gestionale per tutelare la peculiarità degli interessi (che sono funzionalizzati), dei soggetti e delle risorse coinvolte.

La redditività del capitale, che costituisce il paradigma operativo delle società private (rispetto alle quali i riflessi sulla società sono mere esternalità), non può costituire un elemento preponderante nelle partecipate pubbliche totalitarie: in tali soggetti l'interesse della cittadinanza di riferimento riveste il ruolo centrale. Parimenti, per le società in cui l'ente pubblico detiene una partecipazione

non rilevante, si ricorda che il criterio della redditività non può legittimare di per sé la partecipazione pubblica.

Ma il riferimento alla corporate governance, come già innanzi anticipato, può riguardare non solo l'ente società (ed è in tal senso comunemente utilizzato) ma anche l'ente pubblico che governa e controlla la società. In particolare, il riferimento va alla struttura dell'ente pubblico deputata alla gestione delle diverse partecipazioni, l'organizzazione dell'ente socio pensata per il controllo dei propri investimenti societari.

L'interesse pubblico impone l'individuazione dell'ambito di azione dei singoli attori della gestione, l'adozione di meccanismi di misurazione della performance aziendale, l'individuazione di strumenti di adeguato controllo delle scelte gestionali, la costruzione di canali che assicurino un flusso informativo costante ed attendibile.

Per raggiungere tali obiettivi è fondamentale l'organizzazione dell'ente socio, la struttura deputata alla gestione delle partecipazioni pubbliche. E' chiaro, infatti, che le decisioni fondamentali saranno prese dall'organo politico ma è altrettanto evidente che la struttura burocratica deve costituire il necessario supporto, in relazione alle necessità sopra evidenziate, per l'adozione di scelte ponderate e coerenti con la realtà normativa, gestionale e sociale.

Ciò posto, in relazione a tali profili, si è espressamente chiesto alla Regione di fornire informazioni circa la struttura organizzativa deputata alla gestione delle partecipazioni regionali, individuando i compiti assegnati in relazione ai principali adempimenti: nomina degli organi di vertice, nomina dei rappresentanti dell'amministrazione, atti di indirizzo, contratti di servizio, controllo sulla gestione.

L'Ente ha precisato che *“il settore denominato “Rapporti con Società a partecipazione regionale”, incardinato nella Direzione “Gabinetto della Presidenza della Giunta regionale”, è ad oggi composto da 2 unità a tempo pieno + 1 part time (83% dal 1°marzo 2015, 50% precedentemente). Da gennaio 2014 a novembre 2014 era presente anche un dirigente ad interim. Fra i compiti rientra lo svolgimento delle attività in materia di:*

- *supporto all'organo politico in tema di raccordo e razionalizzazione delle politiche di intervento realizzate attraverso la partecipazione in Società;*
- *mappatura delle società partecipate, anagrafe degli organi gestionali e di vigilanza e dei rispettivi livelli retributivi;*
- *monitoraggio dei flussi finanziari regionali indirizzati alle società partecipate;*
- *analisi e verifica dei risultati gestionali conseguiti;*

- *esercizio della funzione di direzione e di coordinamento, se di rilevanza strategica, dell'attività di gestione delle società controllate;*
- *gestione dei procedimenti di nomina di competenza della Giunta relativi agli organismi partecipati (esclusi quelli pertinenti all'organizzazione sanitaria)”.*

L'elenco dei compiti propri del settore, da moltiplicare per la pluralità di soggetti rappresentati, evidenzia l'inadeguatezza della struttura in relazione al gravoso compito assegnato. O meglio, ciò che si evidenzia è l'impossibilità che una struttura di così ridotte dimensioni possa svolgere al meglio il compito di supporto che dovrebbe esserle proprio, supporto che deve essere prima di tutto di carattere informativo, non inteso quale mera reportistica annuale ma come costante acquisizione ed analisi di informazioni finanziarie e gestionali con prospettazione di scenari.

Il sistema regionale di gestione delle partecipate si articola, in sostanza, nel modo seguente: *“in occasione delle assemblee, di regola predisposizione di una D.G.R. di indirizzo al rappresentante regionale che ivi interviene, il più possibile analitica in riferimento all'ordine del giorno. In particolare, in occasione dell'assemblea annuale per l'approvazione del bilancio richiesta “in anteprima” della proposta di bilancio formulata dall'organo amministrativo, esame di tale proposta ed indirizzo relativo all'approvazione, corredato, ove ricorra il caso (e particolarmente per società controllate) di indicazioni generali sui comportamenti aziendali da tenere. Per tutti gli amministratori di nomina o designazione regionale, obbligo di relazione periodica sull'andamento sociale”.*

Da quanto è dato comprendere, la gestione delle varie partecipazioni è affidata all'Assessorato competente per settore oppure direttamente alla Giunta. Tale scelta, che rientra nell'assoluta discrezionalità dell'Ente e che, comunque, non appare *prima facie* irragionevole, impone tuttavia l'esistenza a monte di una solida struttura, dotata delle professionalità necessarie, per svolgere compiti di analisi, comparazione, indagini di mercato, valutazione dei rischi e, soprattutto, delle esternalità intese come riflessi sulla collettività di riferimento. Compiti che, alla luce di quanto sopra esposto, sono imprescindibili e che, rammentando quanto visto in tema di valutazione di essenzialità delle partecipazioni e piano di razionalizzazione, non pare siano stati adeguatamente svolti.

Sia chiaro, non è dato sapere quale struttura organizzativa si sia occupata o si occupi di tali aspetti e, conseguentemente, le presenti osservazioni non costituiscono in alcun modo una critica all'operato del settore denominato “Rapporti con Società a partecipazione regionale”: si tratta, invece, di evidenziare l'opportunità di una struttura di diverso spessore che possa assicurare i servizi e le funzioni sopra descritti.

L'operare del socio pubblico in relazione alla sue partecipate, detto in altri termini, non può avvenire in modo disorganico e non coordinato, magari su mero stimolo del legislatore statale o sull'onda di un bilancio negativo. Alla base deve necessariamente esserci un'analisi approfondita di flussi finanziari, di andamento gestionale, di riflessi sulla socialità, di performance del management, di strategicità dell'intervento, di consolidamento dei conti per settori omogenei: il tutto sempre nell'ottica della tutela del capitale pubblico, di assicurare la trasparenza della gestione, di agevolare lo svolgimento delle funzioni pubbliche ed il miglior riparto delle risorse della collettività.

Manca, oltre ad un'adeguata struttura, una corretta regolamentazione delle procedure e dei comportamenti necessari per l'esercizio di una corretta funzione di indirizzo che l'ente pubblico dovrebbe svolgere sull'assetto organizzativo e sull'attività delle società di cui è azionista di controllo. Parimenti, manca una regolamentazione delle *best practise* per la gestione delle partecipazioni minoritarie (sulla cui utilità, come si è accennato sopra, la Sezione dubita), nelle quali il socio Regione non è in grado di esercitare un'effettiva influenza gestionale.

Detto in altri termini, manca un paradigma generale che disciplini le modalità di gestione delle partecipate.

Uno spunto potrebbe essere offerto, ad esempio, dalle Linee Guida elaborate dall'OCSE nel 2005 per le società a partecipazione pubblica⁷⁷: si tratta, ben inteso, di obiettivi e raccomandazioni (sono 6 regole) che riguardano i soggetti societari ma è evidente che il destinatario è il socio pubblico ed è altrettanto evidente che, se quelli sono gli obiettivi ultimi, si tratta di compiti che richiedono valutazioni ed analisi di elevata professionalità che devono fare capo, per esigenze di coordinamento ma anche di concentrazione della professionalità, ad una struttura a ciò deputata. Ferme restando, naturalmente, le decisioni discrezionali rimesse all'organo di vertice.

*** **

Con riferimento al concetto di corporate governance inteso come organizzazione del soggetto societario, si è visto che le società in house presentano delle caratteristiche differenti: mentre per le

⁷⁷ Le regole OCSE prevedono: a) esclusione di vantaggi competitivi distorsivi della concorrenza (eventuali poteri speciali rispetto al diritto comune devono rimanere nei canoni di proporzionalità); b) assunzione da parte del socio pubblico di compiti di direzione delle strategie imprenditoriali lasciando ampio ambito operativo all'autonomia gestionale (salvo che per le società in house per le quali valgono considerazioni differenti), limitandosi a costruire il perimetro esterno dell'attività gestionale (sotto tale profilo si segnala l'importanza delle modalità di scelta del management e dei sistemi di monitoraggio della performance); c) tutela dei soci di minoranza, specie se privati, garantendogli pari accesso ai flussi informativi; d) attenzione all'impatto della gestione sul contesto di riferimento, sui portatori di interesse, curando con attenzione le politiche di trasparenza ed informazione, di tutela dell'ambiente (in sostanza, adottando corretti sistemi di gestione della responsabilità sociale); e) predisposizione di efficaci sistemi di controllo di regolarità amministrativa contabili e di internal auditing, di cui deve essere assicurata la trasparenza, al fine di garantire la corretta spendita delle risorse della collettività; f) pari responsabilità degli amministratori di nomina pubblica rispetto agli altri: occorre ci sia uno stretto legame tra l'attività di direzione e coordinamento dell'ente pubblico, l'attività gestionale degli amministratori e la relativa responsabilità.

società partecipate è opportuno che il ruolo del socio pubblico assuma un compito di direzione coordinamento, per le società in house la situazione è differente. In questo caso, infatti, il socio pubblico partecipa attivamente alla gestione corrente della società: il socio pubblico non può ma deve ingerirsi nella gestione societaria, quantomeno per tutte le scelte gestionali più rilevanti.

Con riferimento alla Regione Piemonte, le società in house sono⁷⁸:

- CEIPIEMONTE S.c.p.a.;
- FINPIEMONTE S.p.A.;
- IMA Piemonte s.c.p.a.;
- IPLA S.p.A.;
- R.S.A. S.r.l.;
- SCR S.p.A.;
- SVILUPPO PIEMONTE TURISMO S.r.l.

Al fine di verificare la coerenza della corporate governance di tali soggetti con la qualifica di società in house attribuita dalla Regione (qualifica cui, come noto, conseguono rilevanti peculiarità in sede di affidamento appalti), occorre in primo luogo delimitare il perimetro oggettivo del concetto di società in house.

Ora, com'è noto, con un approccio sostanzialistico e sintetico, una società si può definire legittimamente tale in presenza di tre requisiti:

- i) capitale totalmente pubblico (anche appartenente a pluralità di soci, purché lo statuto ne inibisca la cessione a terzi privati);
- ii) esercizio di un controllo analogo a quello esercitato dagli enti soci su un proprio ufficio (l'ente pubblico deve avere il potere statutario di dettare le linee strategiche ed operative: non bastano i normali poteri di indirizzo/controllo assembleari. Occorre che i vertici societari siano effettivamente in posizione di subordinazione rispetto all'ente socio);
- iii) la maggior parte dell'attività deve essere svolta in relazione alla sfera dei soci (attività accessoria deve essere marginale e deve essere, comunque, meramente strumentale rispetto all'attività economica svolta in via principale).

Tale ultimo requisito risulta mitigato dalla nuova direttiva appalti 2014/24/UE che prevede invece la seguente formulazione: “oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante”.

⁷⁸ Come comunicato dall'Ente in sede istruttoria.

A tale perimetro devono essere ricondotte le società sopra indicate, di seguito analiticamente esaminate.

Il Centro Estero per l'Internazionalizzazione – CEIPIEMONTE – società consortile per azioni, viene costituito in attuazione della Legge della Regione Piemonte n. 13 del 13 marzo 2006.

I soci sono tutti soci pubblici e tali devono necessariamente essere: sebbene, infatti, l'articolo 1 dello Statuto sociale preveda che la società sia “*a capitale pubblico prevalente*”, il successivo articolo 5, nel definire le caratteristiche dei potenziali soci, limita la partecipazione a soci pubblici.

Anche per quanto riguarda l'attività svolta (art. 4), è previsto l'operare della società nei confronti dei propri consorziati.

Gli articoli successivi disciplinano la struttura organizzativa ed i poteri delle assemblee dei soci, ordinaria e straordinaria. La Società è amministrata da un Consiglio di Amministrazione composto da tre membri, incluso il Presidente, di cui uno nominato dalla Regione Piemonte ex art. 2449 c.c..

Il C.d.A. ha facoltà di individuare un amministratore delegato ed un direttore generale, figura “*responsabile della corretta esecuzione delle delibere del Consiglio di Amministrazione*”.

L'esame dello Statuto, peraltro, non evidenzia la presenza di meccanismi di controllo societario diversi da quelli ordinariamente spettanti secondo il codice civile.

La stessa Regione, rispondendo all'istruttoria sul punto, ha precisato i seguenti poteri esercitati: “*da parte della Regione nomina diretta da statuto sociale ex art. 2449 di un Consigliere di Amministrazione, di un sindaco effettivo e di un sindaco supplente. Obbligo statutario di approvazione assembleare del Programma di attività a sua volta disciplinato dallo statuto e composto da:*

- *budget annuale redatto sotto il profilo patrimoniale, economico e finanziario, che deve specificare analiticamente per ciascuna attività indicata nel programma le risorse finanziarie che sono state ad essa destinate;*
- *iniziative promozionali;*
- *progetti;*
- *attività specifiche”.*

Su questa tematica la giurisprudenza amministrativa è ormai consolidata e ancora di recente si è pronunciato il Consiglio di Stato, con affermazioni di portata chiarissima: “*Il controllo analogo a quello esercitato sui servizi dell'ente affidante deve essere configurato in termini diversi e più intensi rispetto ai consueti controlli societari, quale attività di controllo forte che si traduce in un potere assoluto di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività riferita a tutti gli atti di gestione ordinaria e va, comunque, escluso ogni qualvolta lo statuto consenta un'apertura del capitale a soggetti privati.*

Il controllo analogo è un controllo non di matrice civilistica, assimilabile al controllo esercitato da un maggioranza assembleare, bensì è un controllo di tipo amministrativo, paragonabile ad un controllo di tipo gerarchico, perché la società in house, lungi dall'essere qualificabile nella sostanza come ente di diritto privato, è assimilabile ad un ente pubblico.

I controlli in presenza dei quali si verifica il fenomeno dell'in house possono essere analizzati prendendo in prestito le coordinate previste per gli analoghi controlli effettuati sugli organi tradizionali dalle pubbliche amministrazioni e quindi devono essere al tempo stesso sugli organi, e quindi strutturali, e sugli atti, ovvero sulle azioni e sui comportamenti: sugli organi nel senso che l'ente locale deve avere il potere di nomina e revoca quanto meno della maggioranza dei componenti degli organi di gestione, di amministrazione e di controllo; sulla gestione nella misura in cui l'ente affidante, oltre al potere di direttiva e di indirizzo, deve avere anche il potere di autorizzare o di annullare quantomeno tutti gli atti più significativi della società, come il bilancio, i contratti che superino una certa soglia ed in generale gli atti più qualificanti della gestione che non si risolvano in meri atti ordinari e burocratici” (Cons. Stato, Sez. V, 13 marzo 2014, n. 1181).

Nessuno dei poteri sopra indicati è previsto dallo Statuto della Ceipiemonte: tale situazione, pertanto, appare ostativa alla configurabilità della Ceipiemonte s.c.p.a. come soggetto in house e conseguentemente alla peculiare modalità di affidamento dei servizi di cui beneficia tale categoria di soggetti.

Per quanto riguarda Finpiemonte, i soci sono tutti pubblici (la Regione detiene il 96,71% del capitale sociale) ed il capitale (art. 2 della Legge regionale 26 luglio 2007, n. 17) deve essere interamente pubblico.

Come esposto in precedenza, la società opera per conto della Regione, nel quadro della politica di programmazione regionale, sostenendo il sistema delle imprese private e non (“Finpiemonte opera quale società finanziaria regionale a sostegno dello sviluppo, della ricerca e della competitività del territorio”). La sua attività principale consiste (art. 2 legge reg. cit.), in estrema sintesi:

- a) nella concessione ed erogazione, anche mediante appositi strumenti finanziari, di finanziamenti, incentivi, agevolazioni, contributi, od ogni altro tipo di beneficio;
- b) nella amministrazione, gestione e controllo dei fondi comunque pervenuti;
- c) nella gestione di strumenti a favore del sistema dei confidi.

Per quanto riguarda il controllo analogo, già la legge istitutiva offriva alcune indicazioni in linea con la giurisprudenza sopra richiamata: l'articolo 2, comma 3, prevede che “La Giunta regionale, con proprio provvedimento:

- a) *approva preventivamente, informata la commissione consiliare competente, i documenti di programmazione e il piano industriale di Finpiemonte S.p.A.;*
- b) *verifica lo stato di attuazione degli obiettivi assegnati, anche sotto il profilo dell'efficacia, efficienza ed economicità;*
- c) *definisce i criteri e le modalità di gestione e rendicontazione delle risorse assegnate alla società per l'erogazione delle agevolazioni e dei benefici”.*

Tali indicazioni vengono poi correttamente riprese nello Statuto sociale (art. 11 sui poteri dell'assemblea ordinaria, art. 16 sulle modalità di nomina del C.d.A., art. 18 sulla designazione del Presidente del C.d.A., art. 20 sui compiti del C.d.A.) e nella Convenzione Quadro per gli affidamenti diretti a Finpiemonte S.p.A., sottoscritta tra Regione Piemonte e Finpiemonte S.p.A. il 2 aprile 2010.

In particolare, nelle premesse della Convenzione si dà atto che Finpiemonte è sottoposta al controllo analogo da parte della Regione, *“sia in forza dello Statuto che della presente convenzione”*. Proseguendo, l'articolo 2 della Convenzione prevede che *“la Giunta Regionale esercita il controllo sull'attuazione degli incarichi conferiti a Finpiemonte e valuta gli effetti della gestione...al fine di verificare il raggiungimento dei risultati previsti”*; il comma 3 del medesimo articolo prevede, inoltre, l'attività di valutazione dei risultati gestionali ad opera dei competenti uffici della Giunta.

Dunque, il controllo del socio pubblico si esplica a monte con la determinazione dei documenti di programmazione e del piano industriale ed a valle con la verifica sui risultati raggiunti, affidata alla Giunta ed alle singole direzioni regionali (vedi l'articolo 1, commi 4 e 5 e l'art. 2 comma 5 per i criteri di tale attività di controllo), con obbligo di contraddittorio in capo a Finpiemonte (art. 2, comma 4).

Le indicazioni sopra esposte indubbiamente contribuiscono a creare un sistema di controllo (e di trasparenza informativa) sulla società che va oltre i normali poteri codicistici.

A rigore, tuttavia, si rileva che tale controllo appare fortemente concentrato nella determinazione del piano industriale, non rinvenendosi un potere di controllo (di veto) sui singoli atti gestionali, potere che invece la giurisprudenza amministrativa reputa essenziale per la configurabilità del fenomeno in house. Parimenti, mentre appare coerente la nomina degli amministratori riservata alla Regione, si rileva la mancanza di uno strutturale potere di revoca, essendo questo rimesso agli ordinari poteri previsti dal codice civile.

L'IMA, Istituto per il marketing dei prodotti agroalimentari del Piemonte, è una società consortile senza scopo di lucro che svolge la propria attività esclusivamente (come riferito dalla Regione in sede istruttoria) in favore dei consorziati. I soci sono solo pubblici e la Regione Piemonte detiene

l'80,81% del capitale azionario: l'articolo 5 dello Statuto prevede espressamente il vincolo di pubblicità del capitale sociale (e la maggioranza in mano alla Regione Piemonte).

Lo scenario, quindi, è quello dei servizi strumentali al funzionamento delle amministrazioni, i quali consistono in prestazioni rese in favore delle amministrazioni pubbliche, che ne devono pagare il corrispettivo e ne sopportano integralmente il costo.

Per quanto concerne il controllo analogo, lo Statuto riserva alla Regione la nomina dell'amministratore unico ovvero di 2 su 3 membri del C.d.A. (nominando in tal caso anche il Presidente della società).

Inoltre, l'articolo 6 dello statuto prevede in capo alla Regione Piemonte un generico potere di direzione e coordinamento dell'attività dell'Istituto, con rinvio (art. 4, comma 8) ad apposite convenzione con le quali vengono affidati i compiti alla società e contestualmente si individuano le "finalità e regole di gestione e di controllo".

Così come per Finpiemonte, tali convenzioni devono essere conformi ad uno schema di contratto tipo approvato dalla Giunta Regionale con deliberazione 4 aprile 2011, n. 28-1810.

Le premesse di tale convenzione sottolineano con affermazioni di principio la natura di società in house di IMA Piemonte: si afferma, infatti, che essa *"è sottoposta a controllo gestionale e finanziario, analogo a quello esercitato sui servizi regionali da parte della Regione, sia in forza dallo Statuto sia in forza dalla presente Convenzione"* e che *"Regione Piemonte e IMA PIEMONTE sono in rapporto di delegazione inter-organica, così che la posizione di IMA PIEMONTE rispetto alla Regione è quella di soggetto equiparabile agli organi interni dell'Amministrazione Regionale"*.

Coerentemente con l'assunta qualifica di società in house, l'articolo 1, commi da 1 a 4, prevede le modalità di affidamento diretto da parte della Giunta e delle singole Direzioni Regionali.

In ordine al controllo analogo, l'articolo 1, comma 3, prevede espressamente che la *"Giunta regionale individua, con effetto vincolante ed in coerenza con la propria programmazione complessiva, le attività di interesse regionale da affidare ad IMA PIEMONTE, impartendo direttive e definendone gli obiettivi, i programmi, le priorità e quantificando le risorse economiche da destinare ai singoli affidamenti"*; il successivo comma 5 dispone che i singoli contratti di affidamento dovranno contenere, tra l'altro, la disciplina relativa all'esercizio del potere di controllo e di vigilanza regionale.

L'articolo 2 prevede il controllo sulle modalità di svolgimento degli incarichi e l'obbligo di Ima di rispondere ad eventuali osservazioni.

L'articolo 8, denominato proprio "Controllo analogo", dispone che:

"Il controllo analogo che la Regione sull'IMA PIEMONTE si realizza tramite:

- *il controllo sul bilancio;*
- *il controllo sulla qualità dell'amministrazione;*
- *la spettanza di poteri direttivi concreti;*
- *la totale dipendenza in tema di strategie politiche aziendali;*
- *il controllo strutturale che in line generale consiste nel potere di nomina e revoca della maggioranza dei soggetti che compongono gli organi di amministrazione e vigilanza;*
- *il controllo sull'attività come previsto dall'art. 1 comma 3;*

2. Ai sensi del comma 1 la Regione:

- *vigila e controlla che la gestione degli interventi avvenga nel pieno rispetto delle condizioni fissate dai contratti - tipo previsti dall'art. 1, comma 4;*
- *verifica che gli obiettivi assegnati siano attuati sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità, tenendo conto delle procedure seguite e dei mezzi assegnati”.*

Da ultimo, l'articolo 11 prevede nel dettaglio l'attività di vigilanza sull'esecuzione degli affidamenti da parte di Ima Piemonte.

In sostanza, l'attività di Ima Piemonte risulta rigidamente circoscritta e controllata dalla Giunta Regionale e dalle singole direzioni, tanto nell'assegnazione dei compiti (e relativo budget) quanto nel successivo espletamento. Ciò che manca, tuttavia, è un maggiore dettaglio dei contenuti genericamente indicati nell'articolo 8 comma 1: sarebbe opportuno che la Regione specificasse le modalità di controllo sul bilancio e sulla qualità dell'amministrazione ed individuasse analiticamente gli affermati poteri direttivi concreti. L'individuazione analitica dei poteri di controllo, inoltre, dovrebbe essere effettuata a monte e non delegata ai singoli contratti (come invece previsto dall'articolo 1, comma 5).

Quanto a SCR Piemonte S.p.A., società di committenza regionale, essa viene costituita con Legge regionale 6 agosto 2007, n. 19. Svolge le funzioni di centrale di committenza ai sensi dell'art. 33 del D. Lgs. n. 163 del 2006 e di stazione unica appaltante ai sensi dell'art. 13 della L. 13 agosto 2010, n. 136 e del D.P.C.M. 30 giugno 2011, in relazione a contratti pubblici di forniture, servizi e lavori, in favore dei soggetti di cui all'art. 3 della Legge istitutiva (art. 4 dello Statuto). La società, a norma dell'art. 1 dello Statuto, è a capitale interamente pubblico. Il capitale sociale iniziale è interamente sottoscritto dalla Regione Piemonte, e può essere aumentato, per deliberazione dell'Assemblea Straordinaria, una o più volte, con l'osservanza delle norme di legge e dello Statuto e con le modalità e i termini stabiliti nella delibera di aumento (art. 5 dello Statuto).

Come si evince da quanto sopra, il capitale sociale può essere sottoscritto da organismi diversi dalla Regione Piemonte, fatta salva la partecipazione totale in mano pubblica; il primo requisito delle

società in house è quindi soddisfatto. Quanto ai destinatari dell'attività sociale, a norma dell'art. 4 dello Statuto la società svolge le proprie funzioni in favore dei soggetti di cui all'art. 3 della L.R. 26 luglio 2007, n. 19 a mente del quale:

“La S.C.R. Piemonte spa svolge la sua attività in favore della Regione e dei seguenti soggetti aventi sede nel suo territorio:

- a) Enti regionali, anche autonomi, ed in generale organismi di diritto pubblico dalla stessa costituiti o partecipati nonché loro consorzi o associazioni ed inoltre enti e aziende del servizio sanitario regionale;*
- b) Enti locali e enti, aziende e istituti, anche autonomi, istituzioni ed in generale organismi di diritto pubblico da questi costituiti o partecipati e comunque denominati nonché loro consorzi o associazioni, istituti di istruzione scolastica universitaria e agenzie territoriali per la casa”.*

Anche tale requisito può ritenersi soddisfatto, sebbene né lo Statuto, né la legge istitutiva, specifichino quanta parte dell'attività di S.C.R. Piemonte vada svolta in favore del socio unico.

Gli organi sociali principali sono il Consiglio di Sorveglianza ed il Consiglio di Gestione. I membri del Consiglio di Sorveglianza, come recita l'art. 9 dello Statuto, in ogni caso sono scelti tra gli Assessori regionali del Piemonte in carica, con la sola eccezione del membro revisore legale che, ai sensi dell'art. 2409 duodecies, comma 4, Codice Civile, può essere esterno alla Giunta regionale del Piemonte. Pertanto, con la cessazione per qualsiasi motivo della carica di Assessore regionale del Piemonte viene automaticamente meno anche la carica di membro del Consiglio di Sorveglianza della Società. Il Consiglio di Gestione, cui compete la gestione ordinaria e straordinaria della Società, esclusi soltanto gli atti riservati alla competenza del Consiglio di Sorveglianza e dell'assemblea, è composto da un numero di membri non inferiore a tre e non superiore a cinque (art. 11 comma 1 dello Statuto). Il successivo comma 2 delinea i requisiti dei componenti, che *“devono essere scelti ...tra persone che abbiano maturato un'esperienza complessiva di almeno un triennio attraverso l'esercizio di:*

- a) Attività di amministrazione o di controllo ovvero compiti direttivi presso imprese;*
- b) Attività professionali di insegnamento universitario in materie giuridiche, economiche, finanziarie o tecnico-scientifiche, attinenti o comunque funzionali alle attività afferenti l'oggetto sociale;*
- c) Funzioni amministrative o dirigenziali, presso enti pubblici o pubbliche amministrazioni, operanti nei settori elencati all'art. 1 della Legge regionale n. 19 del 6 agosto 2007 ovvero presso enti o pubbliche amministrazioni che non hanno attinenza con i predetti settori purché le funzioni comportino la gestione di risorse economico-finanziarie”.*

Da quanto sopra riportato, si può affermare che, pur esprimendo il socio unico Regione Piemonte tutti i membri del Consiglio di Sorveglianza, la disciplina esposta non individua un controllo minuto e analitico sui singoli atti di gestione societaria di competenza del Consiglio di Gestione, controllo che invece è richiesto dalla citata giurisprudenza del Consiglio di Stato per ritenere soddisfatto il requisito del controllo analogo.

Sviluppo Piemonte Turismo S.R.L. è una società a responsabilità limitata unipersonale a capitale interamente pubblico (art. 1, punto 1, dello Statuto). Il punto 2 del medesimo art. 1 dello Statuto sociale chiarisce che *“la società è costituita con un unico socio ai sensi dell’art. 2463 C.C. e potrà successivamente allargare la compagine sociale in costanza di controllo regionale esclusivamente a favore di enti pubblici nel rispetto degli obblighi di legge e del presente statuto”*. Inoltre, l’articolo 6 prevede che *“le quote sono trasferibili e circolano esclusivamente tra enti pubblici”*.

Non paiono sussistere dubbi, pertanto, sul rispetto del requisito della partecipazione pubblica totalitaria.

La società concorre, ai sensi dell’articolo 57 della Legge regionale 23 aprile 2007, n. 9, all’esercizio delle funzioni turistiche della Regione previste dalle disposizioni vigenti o che entreranno in vigore nella materia. Questo l’oggetto sociale, delineato al punto 1 dell’articolo 4 dello Statuto, che nei punti successivi elenca puntualmente le attività che la società può svolgere. Il punto 4 chiarisce la rispondenza della società al secondo requisito dell’in house providing, quello dell’attività prevalente, laddove chiarisce che *“tutte le attività, per le quali potranno essere previsti eventualmente dei contributi di sponsorizzazione da parte di soggetti privati, potranno essere intraprese solo se senza carattere di prevalenza, e solo se realizzate nell’interesse della Regione Piemonte ai fini della realizzazione dell’oggetto sociale”*.

Per quanto riguarda il requisito del controllo analogo, anche nel caso di Sviluppo Piemonte Turismo non si verifica una corrispondenza con gli stretti paletti fissati dai giudici di Palazzo Spada. Le norme statutarie di riferimento sono l’art. 12, che delinea le attribuzioni dell’Assemblea dei soci; l’art. 13, che definisce l’organo amministrativo della società, costituito dall’Amministratore Unico, nominato direttamente dalla Regione, cui compete la fissazione del relativo trattamento retributivo; l’art. 18, secondo cui l’esercizio dei poteri di gestione avviene nel rispetto degli atti di indirizzo e direttiva formulati dalla Regione Piemonte. Poteri quindi di indirizzo e direttiva, ma non di controllo diretto sugli atti emanati dagli organi sociali.

I.P.L.A. S.p.A. (Istituto per le Piante da Legno e l’Ambiente) è una società che, istituita con Legge regionale 8 marzo 1979, n. 12, *“ricopre il ruolo di struttura tecnica di riferimento per lo sviluppo di*

azioni innovative e per il supporto alle politiche nel campo forestale, ambientale e in quello delle risorse energetiche”.

Attualmente soci della I.P.L.A. sono la Regione Piemonte, la Regione autonoma Valle d’Aosta ed il comune di Torino. In ordine all’apertura del capitale sociale, va notato che l’articolo 1 della legge istitutiva prevede che *“Con la Regione possono essere soci dell’Istituto per le piante da legno e l’ambiente (I.P.L.A.) enti pubblici territoriali e locali, enti pubblici economici, società ed imprenditori, pubblici e privati, consorzi di artigiani e di piccole e medie imprese operanti nella Regione”*, così ponendosi in contrasto con i requisiti configuranti la struttura in house.

Lo Statuto societario, tuttavia, recentemente modificato, sana tale situazione prevedendo espressamente che *“Possono essere soci dell’Istituto per le piante da legno e l’ambiente, I.P.L.A. - Società per Azioni la Regione Piemonte ed altri enti pubblici nazionali, territoriali e locali”* (art. 7).

In ordine all’esclusività dell’attività in favore dei soci, l’articolo 3 della legge istitutiva prevede che *“[1] L’Istituto svolge attività di ricerca, sperimentazione, assistenza tecnica, formazione professionale, consulenza per conto della Regione Piemonte e di altri Enti pubblici regionali, nell’ambito della programmazione economica e della pianificazione territoriale.*

[2] Esso può inoltre assumere commesse di lavoro da parte di altri Enti pubblici e privati nazionali ed esteri”: anche in tal caso, pertanto, è assicurata la destinazione “pubblicistica” dell’attività ma non – come prescritto dalla giurisprudenza amministrativa – l’indirizzo della stessa verso i soci.

In ordine al controllo analogo, l’articolo 7 prevede un generico potere di direzione e coordinamento in capo alla Regione Piemonte, ente che dovrà (per espressa previsione statutaria) detenere la maggioranza del capitale.

Dopo aver indicato i compiti (ordinari) propri delle assemblee, l’articolo 16 prevede che la società sia amministrata da un C.d.A. di tre membri, due dei quali nominati dalla Regione Piemonte (vedi anche l’art. 8 della legge istitutiva) cui spetta anche la designazione del Presidente (art. 19 dello Statuto).

Non è previsto una analogo potere di revoca, tale da integrare il controllo analogo “strutturale”.

Parimenti, nello Statuto non si rinvencono indicazioni circa un controllo costante sui principali atti gestionali. E’ quindi necessario che la Regione Piemonte, in quanto socio di maggioranza, si attivi per le necessarie modifiche, necessarie per rendere legittimo l’affidamento diretto di servizi alla I.P.L.A..

R.S.A. s.r.l., società per il risanamento e lo sviluppo ambientale dell’ex miniera di amianto di Balangero e Corio, risulta partecipata da 5 soci pubblici (con quote paritarie, Regione Piemonte, Città Metropolitana, Comune di Corio, Comune di Balangero e Comunità montana Valli di Lanzo).

L'articolo 7 dello Statuto prevede il vincolo pubblicistico per il capitale sociale; inoltre, come precisato dalla Regione in sede istruttoria, la società “*non effettua prestazioni di servizi verso non soci*” (coerentemente al vincolo di operatività all'interno delle linee di programmazione regionale e provinciale; articolo 5 dello Statuto).

Gli articolo 27 bis e 27 ter dello Statuto, recentemente inseriti in data 22 novembre 2007, configurano nel modo più corretto i requisiti del controllo analogo “gestionale”.

Tali previsioni sono proprio quelle che andrebbero estese alle altre società esaminate per le quali si sono rilevate le illustrate lacune.

5. Gli obblighi di pubblicità e trasparenza

5.1 Inquadramento normativo

Anche per le società partecipate dalle Regioni esistono obblighi inerenti all'applicazione delle norme relative in tema di pubblicità, trasparenza e contrasto dei fenomeni corruttivi. Come già accennato, il quadro di riferimento normativo è piuttosto articolato e complesso, spesso frammentato, con un affastellarsi di adempimenti in capo sia agli Enti della Pubblica Amministrazione sia alle società da questi partecipate, spesso poco chiari e difficili da ricondurre ad unità.

In via del tutto generale, il riferimento è da rinvenirsi nella Legge n. 190 del 2012 e nei decreti delegati, in particolare nel D. Lgs. n. 33/2013, la cui disciplina ha subito significative modifiche da parte del Decreto Legge n. 90 del 2014, come convertito dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114.

Tra le principali modifiche introdotte, l'art. 24 bis del D.L. 90/2014 ha esteso l'ambito di applicazione delle norme sulla trasparenza agli “*enti di diritto privato in controllo pubblico, ossia alle società e agli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 del Codice Civile da parte di pubbliche amministrazioni, oppure agli Enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi*”.

L'ambito soggettivo di applicazione delle norme è particolarmente vasto ed eterogeneo. Dai dati affluiti al Ministero dell'Economia e delle Finanze, relativi al “*Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2012*”, risultano in essere, limitatamente alle amministrazioni locali, 35.311 partecipazioni, che insistono su 7.726 Enti, con strutture organizzative e modelli giuridici estremamente diversificati.

Volendo tratteggiare un excursus storico della disciplina in esame, particolarmente utile per cogliere l'evoluzione della sensibilità del legislatore in merito agli obblighi di pubblicità e trasparenza, è necessario partire dal testo originale della Legge 190 del 2012 che, all'art. 1 co. 34, aveva esteso le norme sulla trasparenza alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e alle loro controllate ai sensi dell'art. 2359 del codice civile *“limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione Europea”* e facendo riferimento alle informazioni contenute nei commi da 15 a 33 della stessa legge.

Successivamente, l'art. 11 del D. Lgs. n. 33 del 2013, come modificato dall'art. 24 bis del D. L. n. 90 del 2014 citato, ha esteso alle società ed enti in controllo di Amministrazioni Pubbliche (anche) territoriali l'intera disciplina della legge n. 190/2012, sottoponendo, al comma 3, a un diverso, e minore, livello di trasparenza, le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni in via non maggioritaria, ossia non in controllo delle pubbliche amministrazioni che ne detengono quote di partecipazione. Solo a tali società, limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione Europea, si applicano le disposizioni dell'art. 1, commi da 15 a 33, della Legge n. 190/2012.

E' evidente, pur nella disomogeneità della disciplina, l'intenzione del legislatore di includere nelle misure di prevenzione della corruzione e di implementazione della trasparenza tutti quei soggetti che, indipendentemente dalla natura giuridica, sono controllati da amministrazioni pubbliche, gestiscono denaro pubblico, svolgono funzioni pubbliche o attività di pubblico interesse e, per questi motivi, sono esposti ai medesimi rischi che sottendono l'attività delle amministrazioni alle quali sono in diverso modo collegati, per ragioni di controllo, di partecipazione o di vigilanza.

a) Società controllate da amministrazioni pubbliche

Per quanto riguarda gli obblighi di pubblicità e trasparenza e di prevenzione della corruzione cui sono sottoposte le società in mano pubblica, è utile partire dalla disposizione contenuta nell'art. 1, co. 60, della Legge 190/2012, che menziona espressamente, tra i soggetti tenuti all'applicazione della normativa anticorruzione, i soggetti di diritto privato sottoposti al controllo di regioni, Province autonome e Enti locali.

E' fuori di dubbio che a tali società si applica l'intera disciplina in esame. Per individuare concretamente le società controllate tenute all'applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e per la promozione della trasparenza, occorre far riferimento alla nozione di controllo delineata dall'art. 2359 del Codice Civile, per cui sono da ritenersi controllate le società in cui la

pubblica amministrazione dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (art. 2359, co. 1, n. 1), oppure di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria (art. 2359, co. 1, n. 2). Ovviamente, trattandosi di società esposte ai medesimi rischi delle amministrazioni che le controllano, e che sono integralmente sottoposte alle norme sull'anticorruzione e sulla trasparenza, tali società sono destinatarie della medesima normativa, anche nei casi in cui la situazione di controllo pubblico sia determinata dalla partecipazione congiunta, nella stessa compagine societaria, di più amministrazioni pubbliche.

Ciò vale anche qualora le società abbiano già adottato il modello di organizzazione e gestione previsto dal D. Lgs. n. 231 del 2001, le cui norme sono finalizzate alla prevenzione di reati commessi nell'interesse o a vantaggio della società.

Occorre sottolineare che il concetto di corruzione alla base della Legge 190/2012 ha un'accezione più ampia rispetto alle fattispecie penalistiche disciplinate dagli artt. 318, 319 e 319 ter del codice penale, e riguarda tutti i reati contro la Pubblica Amministrazione disciplinati dal Titolo II del Libro II del codice penale, nonché tutti i casi di "mala gestio", ivi comprese tutte le situazioni in cui si verificano devianze, di carattere significativo, dei comportamenti dei funzionari pubblici, cioè tutti quei casi in cui l'interesse privato viene anteposto alla cura imparziale dell'interesse pubblico, anche ove l'evento deviante non si concretizzasse nella pratica, ma restasse a livello di tentativo.

Conseguentemente, le società in controllo pubblico che hanno già approvato un modello di organizzazione e gestione secondo il dettato del D. Lgs. n. 231 del 2001 devono integrarlo con le previsioni della Legge n. 190 del 2012, in primis attraverso l'approvazione del Piano di prevenzione della corruzione. Il Piano di prevenzione della corruzione è predisposto dal Responsabile della prevenzione della corruzione e adottato dall'organo di indirizzo della società, così come individuato dal Consiglio di Amministrazione. Una volta adottato, il Piano deve essere pubblicizzato, sia all'interno che all'esterno della società, attraverso la sua pubblicazione sul sito web. Qualora la società non disponga di un sito web, sarà necessario l'intervento dell'Amministrazione controllante, che metterà a disposizione un'apposita sezione sul proprio sito istituzionale. Resta precluso, per l'elaborazione del Piano, l'intervento di soggetti estranei alla società, come prescritto dalla Legge 190/2012 (art. 1 comma 8).

I contenuti minimi del Piano devono prevedere:

- a) l'individuazione e le modalità di gestione dei rischi di corruzione, attraverso un'accurata analisi dell'attività aziendale, del suo contesto operativo, dell'organizzazione interna, con particolare riguardo, innanzitutto, agli ambiti previsti dall'art. 1, comma 16, della Legge n.

190 del 2012 (autorizzazioni e concessioni, appalti e contratti, sovvenzioni e finanziamenti, selezione e gestione del personale);

- b) la definizione di un sistema di controlli interni;
- c) l'integrazione del codice di comportamento esistente, ovvero la sua implementazione *ex novo*, con l'attribuzione di particolare importanza ai comportamenti rilevanti ai fini della prevenzione dei reati corruttivi;
- d) la definizione di misure volte all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente ai fini della trasparenza, con l'obiettivo di assicurare la tempestività e la regolarità dei flussi informativi, e la previsione di uno specifico sistema delle responsabilità;
- e) la verifica dell'esistenza di eventuali condizioni di inconferibilità per gli incarichi di amministratore e per gli incarichi dirigenziali;
- f) la previsione di misure specifiche finalizzate a evitare l'assunzione di dipendenti pubblici che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali nei confronti delle società stesse;
- g) la previsione di attività formative in materia di prevenzione della corruzione;
- h) l'adozione di misure volte alla protezione dei dipendenti che denunciano gli illeciti di cui vengono a conoscenza (c.d. whistleblowing);
- i) la previsione, molto importante, di forme di rotazione delle figure professionali preposte alla gestione di processi maggiormente esposti al rischio corruttivo, come, ad esempio, nel settore degli appalti;
- j) le modalità e la frequenza del monitoraggio sullo stato di attuazione delle norme relative alla prevenzione della corruzione.

Le società controllate dalle pubbliche amministrazioni sono tenute a nominare un Responsabile per la prevenzione della corruzione, analogamente a quanto previsto per le amministrazioni controllanti (art. 1, comma 7, Legge n. 190 del 2012), prevedendo apposite modifiche statutarie, onde renderne obbligatoria la nomina. Compito precipuo del Responsabile della prevenzione della corruzione è quello di predisporre il piano di prevenzione della corruzione della società, affinché venga successivamente adottato dall'organo di indirizzo, ossia, generalmente, dal Consiglio di Amministrazione. Gli competono, inoltre, poteri di vigilanza sull'effettiva attuazione delle misure previste dal piano, nonché di proposta delle integrazioni e modifiche al piano stesso ritenute più opportune.

Alle società controllate, direttamente o indirettamente, dalle pubbliche amministrazioni, si applica la normativa sulla trasparenza; in particolare, l'art. 11, comma 2, lettera b), del D. Lgs. n. 33/2013,

come novellato dall'art. 24 bis del D. L. n. 90 del 2014, dispone che la disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni sia applicata *“limitatamente alle attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione Europea”* anche agli enti di diritto privato in controllo pubblico, incluse le società che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici.

La nuova disposizione pone una netta dicotomia tra le società controllate e le società solo partecipate dalle pubbliche amministrazioni. L'elemento distintivo tra le due categorie è costituito dall'equiparazione del regime di trasparenza tra amministrazioni controllanti e società controllate, per cui, queste ultime, devono garantire la trasparenza sia relativamente alle attività di pubblico interesse, sia all'organizzazione; di converso, le società solo partecipate dalle pubbliche amministrazioni, sono tenute a garantire solo gli obblighi di trasparenza di cui all'art. 1, commi da 15 a 33, della Legge n. 190 del 2012 con riferimento all'attività di pubblico interesse.

Ai fini dell'applicazione della disciplina sulla trasparenza, possiamo considerare *“attività di pubblico interesse regolate dal diritto nazionale o dell'Unione Europea”*, innanzitutto, le attività qualificate come tali da una norma di legge o dagli atti costitutivi e dagli statuti degli enti e delle società, nonché quelle previste dall'art. 11, comma 2, del D. Lgs. 33/2013, vale a dire le attività di esercizio di funzioni amministrative, di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche, di gestione di servizi pubblici.

A livello generale, è pacifico che sia onere delle singole società indicare quali attività non rientrino nel novero delle attività di pubblico interesse, perciò escluse dalla disciplina sulla trasparenza. Il dubbio sorge in merito ad attività di carattere tipicamente strumentale, come ad esempio la gestione delle risorse umane e delle risorse finanziario; appare corretta, per attività di questo tipo, la presunzione che le stesse siano volte a soddisfare anche esigenze connesse allo svolgimento di attività di pubblico interesse. Per questo motivo, anche tali attività ricadranno sotto le fattispecie sottoposte alla normativa sulla trasparenza, salvo specifiche, motivate, indicazioni contrarie da parte dell'ente o società interessata.

Le società controllate sono tenute a costituire sul proprio sito web una apposita sezione denominata *“Società trasparente”*, in cui pubblicare i dati ai sensi del D. Lgs. n. 33 del 2013. In relazione a tale obbligo, le società devono individuare, all'interno dei propri sistemi di controllo, un soggetto che attesti l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, analogamente a quanto fanno gli Organismi Indipendenti di Valutazione per le amministrazioni pubbliche controllanti.

Le società controllate devono anche prevedere le misure organizzative al fine di rendere esercitabile l'accesso civico, così come previsto dall'art. 5 del D. Lgs. n. 33 del 2013, pubblicizzando le modalità di esercizio di tale diritto nella summenzionata sezione "Società trasparente".

b) Società partecipate da amministrazioni pubbliche

Sono da considerare società a partecipazione pubblica quelle in cui le pubbliche amministrazioni detengono quote di partecipazioni non sufficienti a classificarle come controllanti ai sensi dell'art. 2359, commi 1 e 2, del codice civile.

Trattandosi di mera partecipazione, appare corretto che l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza comporti meno oneri rispetto a quelli cui sono tenuti le società in controllo pubblico. Tali società, pertanto, sono tenute ad applicare le norme previste dalla Legge n. 190 del 2012 e dal D. Lgs. n. 33 del 2013 solo per quanto riguarda lo svolgimento di attività di pubblico interesse, senza che sia interessata dalla disciplina in oggetto l'organizzazione della società nel suo complesso. Le società semplicemente partecipate restano sottoposte alle norme del D. Lgs. n. 231 del 2001, per cui adottano un apposito modello di organizzazione e gestione; tuttavia, le stesse non sono tenute ad adottare un Piano per la prevenzione della corruzione, né a nominare il Responsabile per la prevenzione della corruzione. Alle società partecipate si applicano, in tema di trasparenza, le sole regole dettate dall'art. 1, commi da 15 a 33, della Legge n. 190 del 2012, e sempre limitatamente all'attività di pubblico interesse *"disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea"* come è stata sopra delineata. Tali obblighi si sostanziano, pertanto, nella pubblicazione sul sito web della società, in apposita sezione denominata "Società trasparente", delle informazioni relative a:

- a) procedimenti amministrativi, compresi quelli posti in essere in deroga alle procedure ordinarie;
- b) procedure di monitoraggio del rispetto delle tempistiche dei procedimenti amministrativi stessi;
- c) dati di bilancio;
- d) costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione di servizi pubblici erogati all'utenza;
- e) autorizzazioni e concessioni;
- f) procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche in riferimento alla normativa prevista dal codice dei contratti (D. Lgs. n. 163 del 2006);

- g) concessioni ed erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- h) concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale.

Ovviamente, qualora la società non disponga di un proprio sito web in cui costituire la sezione "Società trasparente", sarà cura delle amministrazioni partecipanti rendere disponibile una sezione del proprio sito internet, in cui le società partecipate possano pubblicare i dati di cui sopra.

c) La situazione della regione Piemonte

L'informativa sulle società di capitali di cui la Regione Piemonte detiene azioni o quote di partecipazione è gestita dal Settore Rapporti con Società a partecipazione regionale attraverso la propria pagina web (<http://www.regione.piemonte.it/enti/index.htm>). Sono presenti le seguenti informazioni:

- 1) presentazione, in apposita scheda in pdf, delle società partecipata;
- 2) rappresentazione grafica della percentuale regionale di partecipazione in ciascuna società;
- 3) impegno regionale consolidato in termini di capitale conferito nelle varie società nel corso degli anni, tenendo conto di tutti gli aumenti di capitale intervenuti;
- 4) impegno regionale consolidato in termini di spesa regionale in conto capitale per settori di attività, con rappresentazione grafica della distribuzione dell'impegno regionale nei vari settori individuati;
- 5) compensi degli amministratori, ai sensi dell'art. 1, comma 735 della Legge n. 296/2006 (finanziaria 2007), in cui sono presenti esclusivamente i dati relativi ad amministratori di nomina o designazione regionale;
- 6) altri dati, con riferimento all'art. 22, comma 2 del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), con indicazione, per ogni società, di:
 - a) percentuale di partecipazione;
 - b) onere complessivo;
 - c) dividendi;
 - d) numero di rappresentanti regionali;
 - e) trattamento economico complessivo.

In particolare, la sezione “*Presentazione delle società partecipate*” contiene le seguenti informazioni: sede legale; natura giuridica; capitale sociale; patrimonio netto; durata; numero dipendenti; finalità; compagine sociale; composizione organi gestionali e di controllo.

Sarebbe forse auspicabile, ai fini di una maggiore trasparenza, implementare le schede relative a ciascuna società partecipata, con informazioni contabili più pregnanti, come la pubblicazione dei bilanci (almeno per estratto) e delle relazioni degli organi di amministrazione e di controllo nonché dei principali indici di bilancio (es. ROI, ROE, ROS).

La Regione Piemonte ha ottemperato agli obblighi di cui alla Legge n. 190 del 2014, con la pubblicazione, nella sezione Amministrazione Trasparente, del Piano Operativo di razionalizzazione delle Società partecipate, approvato con D.G.R. 18 – 1248 del 30/03/2015.

Nella medesima sezione Amministrazione Trasparente sono pubblicati gli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e di ausili finanziari alle imprese e di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati, come indicato all’art. 26, comma 2 e all’art. 27 del D. Lgs. n. 33 del 2013.

Per quanto attiene alla disciplina di cui al Decreto Legislativo n. 39/2013 (norme in tema di inconferibilità e incompatibilità), il settore Rapporti con Società a Partecipazione Regionale acquisisce al momento della presentazione delle candidature a sindaco ed amministratore negli organi sociali delle società direttamente partecipate le dichiarazioni:

- di non trovarsi nelle condizioni di inconferibilità di incarichi di cui ai capi II, III e IV del Decreto Legislativo 39/2013;
- di non trovarsi nelle condizioni di incompatibilità di cui ai capi V e VI dello stesso decreto, ovvero di trovarsi in condizione di incompatibilità e di impegnarsi a rimuoverla in caso di nomina;
- di aver preso atto degli obblighi di cui all’articolo 20 del D. Lgs. 39/2013.

Successivamente, all’atto di nomina il destinatario dell’incarico trasmette dichiarazione analitica attestante l’insussistenza di cause di incompatibilità/inconferibilità ex art. 20 comma 1 del D. Lgs. n. 39 del 2013, che è condizione di efficacia del provvedimento di conferimento dell’incarico; tali dichiarazioni sono pubblicate sul sito della Regione Piemonte (<http://www.regionepiemonte.it/enti/cause.htm>).

Inoltre, ai sensi della L.R. n. 17 del 27/12/2012 “*Istituzione dell’anagrafe delle cariche pubbliche elettive e di Governo della Regione e del Sistema informativo sul finanziamento e sulla trasparenza dell’attività dei gruppi consiliari e disposizioni in materia di società ed enti istituiti, controllati, partecipati e dipendenti da parte della Regione*”, i soggetti nominati sono sottoposti agli obblighi di

cui agli articoli 2, 5, 6 della citata legge ai fini della pubblicazione di informazioni e dati nell'apposita sezione dell'anagrafe delle cariche pubbliche elettive e di governo della Regione. La persistente inadempienza agli obblighi della L.R. 17/2012 comporta la decadenza dalla carica (art. 7 comma 3).

Per quanto riguarda, infine, lo stato di attuazione della normativa in tema di anticorruzione, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) e il relativo Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (P.T.T.I.) della Regione Piemonte sono stati approvati con Deliberazione della Giunta Regionale n. 1-191 del 4/8/2014.

Tale Piano prevede, in tema di società a partecipazione regionale:

- l'ampliamento della presenza negli Enti partecipati/controllati dell'organismo di vigilanza ex lege 231/2001, con adeguamento del modello alla L. 190/2012;
- il rafforzamento del controllo sugli Enti e in particolare sulle società partecipate direttamente e indirettamente anche attraverso il Piano Operativo di razionalizzazione delle Società partecipate ai sensi della Legge 190/2014 approvato con D.G.R. 18 – 1248 del 30/03/2015;
- il potenziamento del Settore Rapporti con Società a partecipazione regionale;
- lo sviluppo del controllo congiunto con gli altri enti locali, territoriali e funzionali partecipati.

Il Programma Triennale per la Trasparenza e l'integrità è pubblicato sul sito istituzionale della Regione Piemonte al seguente link <http://trasparenza.regione.piemonte.it/programma-per-la-trasparenza-e-l-integrita>, come previsto dall'articolo 10, comma 8, lettera a) del Decreto Legislativo n. 33 del 2013.

d) Adempimenti delle società a partecipazione regionale in tema di pubblicità e trasparenza

Con riguardo alle società partecipate direttamente dalla Regione Piemonte si è provveduto a verificare, per ogni singola società, il rispetto della normativa in tema di pubblicità e trasparenza che, si ricorda, prevede per le società controllate da pubbliche amministrazioni, anche in forma congiunta, l'applicazione integrale della Legge n. 190 del 2012, sia per quanto riguarda l'attività di pubblico interesse svolta dalla società, sia l'organizzazione nel suo complesso; per le società solamente partecipate da pubbliche amministrazioni, invece, la normativa prevede che si applichino unicamente i commi da 15 a 33 della Legge citata. Le società direttamente partecipate

dalla Regione, per le quali è stata verificata l'applicazione della normativa in esame sono le seguenti:

- 1) 5T S.R.L.
- 2) C.A.A.T. S.C.p.A.
- 3) CEIPIEMONTE S.C.p.A.
- 4) CReSO S.C.R.L.
- 5) CSP S.C.R.L.
- 6) FINPIEMONTE S.p.A.
- 7) FINPIEMONTE PARTECIPAZIONI S.p.A.
- 8) IMA PIEMONTE S.C.p.A.
- 9) I.P.L.A. S.p.A.
- 10) PRACATINAT S.C.p.A.
- 11) R.S.A. S.R.L.
- 12) S.C.R. S.p.A.
- 13) SVILUPPO PIEMONTE TURISMO S.R.L.
- 14) TENUTA CANNONA S.R.L.

La situazione emersa dall'attività di monitoraggio intrapresa è la seguente:

- 1) La società 5T s.r.l. è partecipata dalla Regione Piemonte per il 30%, ed ha una sezione Amministrazione Trasparente completa e dettagliata, anche se pare mancare un riferimento al diritto di accesso civico ex art. 5 D. Lgs. 33/2013 (è presente solo un generico indirizzo email per comunicazioni relative alla sezione Amministrazione Trasparente);
- 2) La società C.A.A.T. s.c.p.a. partecipata dalla Regione per lo 0,78% (ma il cui capitale sociale è controllato da pubbliche amministrazioni per il 96,67) non ha la prescritta sezione Amministrazione Trasparente e si trovano sul sito unicamente scarse informazioni concernenti gli organi di amministrazione (elenco dei consiglieri e dei membri del collegio sindacale, dichiarazione ai sensi dell'art. 20 D. Lgs. 39/2013 del Presidente e del Vice Presidente, nominativo del direttore generale);
- 3) La società Ceipiemonte s.c.p.a., partecipata dalla Regione per il 46,32%, ed interamente in mano pubblica, presenta una sezione Amministrazione Trasparente chiara, di facile leggibilità, ma mancante di talune informazioni richieste dalla normativa (compensi, atto di nomina, dati relativi allo svolgimento di altri incarichi per quanto riguarda gli organi di indirizzo politico-amministrativo e gli incarichi dirigenziali);

- 4) La società CReSO s.c.r.l., partecipata dalla Regione per il 33,05%, ha una sezione Amministrazione Trasparente completa, eccezion fatta per le informazioni circa l'esercizio dell'accesso civico, che non sono presenti, e gli atti di nomina degli organi di indirizzo politico-amministrativo;
- 5) La società C.S.P. s.c.r.l., partecipata dalla Regione per il 39%, ha una sezione Amministrazione Trasparente completa, eccezion fatta per le informazioni circa l'esercizio dell'accesso civico, che non sono presenti;
- 6) Finpiemonte S.p.A., partecipata dalla Regione per il 96,71%, ha una sezione Amministrazione trasparente completa, eccezion fatta per le informazioni circa l'esercizio dell'accesso civico, che non sono presenti. Inoltre, i dati relativi al bilancio, pur presenti sul sito, non sono inseriti nella sezione Amministrazione Trasparente;
- 7) Finpiemonte Partecipazioni S.p.A., con una partecipazione maggioritaria della Regione (82,83%), presenta una sezione Amministrazione Trasparente frammentaria e lacunosa: mancano, in particolare, la maggior parte dei dati relativi agli organi sociali (curriculum vitae, atti di nomina e compensi), le informazioni concernenti l'accesso civico, i dati afferenti ai procedimenti amministrativi, nonché il programma triennale della trasparenza. Alcune sottosezioni risultano "in aggiornamento" senza altre indicazioni;
- 8) La società I.M.A. PIEMONTE s.c.p.a., con una partecipazione maggioritaria della Regione (80,81%), presenta una sezione Amministrazione Trasparente incompleta, in particolar modo per quanto concerne i dati relativi agli organi sociali, ai consulenti e collaboratori, alla mancata pubblicazione del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità. Si sottolinea che, in mancanza di un sito internet istituzionale della società, le informazioni sulla trasparenza sono ospitate in apposita sezione sul sito della Regione Piemonte;
- 9) La società I.P.L.A. S.p.A., partecipata dalla Regione per il 96,26%, ha una sezione Amministrazione Trasparente incompleta in quasi tutte le sue sottosezioni, non essendo aggiornata alle disposizioni dell'art. 11 del D. Lgs. n. 33 del 2013, come modificato dall'art. 24 bis del D.L. n. 90 del 2014;
- 10) La società Pracatinat s.c.p.a., partecipata dalla Regione per il 31,47%, ha una sezione Amministrazione Trasparente completa, eccezion fatta per le informazioni circa l'esercizio dell'accesso civico, che non sono presenti;
- 11) La società R.S.A. s.r.l., partecipata dalla Regione per il 20%, presenta una sezione Amministrazione Trasparente completa, chiara ed aggiornata;

- 12) S.C.R. S.p.A. è la società di committenza regionale, interamente partecipata dalla Regione Piemonte. Ha una sezione Amministrazione Trasparente non aggiornata, in cui manca il Programma Triennale per la trasparenza e l'Integrità, e il reperimento delle informazioni ex D. Lgs. 33/2013, pur presenti, è reso difficile dalle impostazioni del sito (non sono direttamente consultabili i files in pdf);
- 13) La società SVILUPPO PIEMONTE TURISMO s.r.l., interamente partecipata dalla Regione Piemonte, ha una sezione Amministrazione Trasparente incompleta, ove mancano gli atti di nomina dell'amministratore unico e del sindaco unico, i dati relativi a consulenti e collaboratori (c'è la sottosezione ma risulta in aggiornamento), i dati concernenti i provvedimenti amministrativi (la sottosezione è in fase di elaborazione), le sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici in genere (c'è la sottosezione ma risulta in aggiornamento);
- 14) Tenuta Cannona s.r.l., a partecipazione maggioritaria della Regione Piemonte (86,15%), ha una sezione Amministrazione trasparente estremamente deficitaria, in cui mancano, tra l'altro, il Programma Triennale per la Trasparenza, i dati relativi al personale, alle sovvenzioni e sussidi, ai provvedimenti amministrativi, all'organizzazione aziendale. Sono presenti, parzialmente, unicamente i dati concernenti la nomina dell'amministratore unico, del sindaco unico, e i dati relativi a consulenti e collaboratori.

Per quanto riguarda le partecipazioni indirette della Regione, gestite tramite le società controllate Finpiemonte S.p.A. e Finpiemonte Partecipazioni S.p.A., si è provveduto ad un controllo a campione di alcune società, significative per la quota di partecipazione e/o la dimensione finanziaria della stessa. Le società per cui è stata verificata l'applicazione delle norme in tema di trasparenza sono:

- 1) S.I.T. s.r.l.;
- 2) Terme di Acqui S.p.A.;
- 3) S.I.To. S.p.A.;
- 4) T.N.E. S.p.A.;
- 5) Expo Piemonte S.p.A.;
- 6) Parco Scientifico e Tecnologico in Valle Scrivia S.p.A.;
- 7) Parco Scientifico Tecnologico per l'Ambiente Environment Park S.p.A.

La situazione emersa dall'attività di monitoraggio intrapresa è la seguente:

- 1) La società Sviluppo Investimenti Territorio (S.I.T.) s.r.l., partecipata da Finpiemonte Partecipazioni per il 99,6%, manca completamente della sezione Amministrazione Trasparente. Non è presente sul sito neppure il modello organizzativo ex D. Lgs. n. 231 del 2001;
- 2) La società Terme di Acqui S.p.A., partecipata da Finpiemonte Partecipazioni per il 79,9%, ha una sezione “*Amministrazione Trasparente*” lacunosa, in quanto manca il Programma Triennale per la Trasparenza, non c’è una sottosezione relativa a sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzioni di vantaggi economici in genere, mentre le sottosezioni che riguardano le attività e procedimenti ed il personale, pur presenti, risultano vuote o “*in allestimento*”. La sottosezione inerente agli organi sociali, infine, pubblica i dati sui compensi e i curriculum vitae dei membri del Consiglio di Amministrazione e del Collegio Sindacale, ma mancano i relativi atti di nomina;
- 3) La Società Interporto di Torino (S.I.TO. S.p.A.), partecipata da Finpiemonte Partecipazioni per il 52,74%, ha una sezione trasparenza” estremamente lacunosa, in cui sono presenti solamente i dati di bilancio, il nominativo del Responsabile della Prevenzione della Corruzione, i compensi degli organi sociali (di cui mancano curriculum vitae, dichiarazione relativa a incompatibilità, atto di nomina). Non si trova alcun riferimento a un Programma per la Trasparenza, né notizie relative a sovvenzioni e sussidi, né al personale, né all’attività provvedimentale, né ai bandi di gara;
- 4) La società Torino Nuova Economia (T.N.E. S.p.A.), partecipata da Finpiemonte Partecipazioni per il 43,54%, non ha la sezione “*Amministrazione Trasparente*”. Le uniche informazioni pubblicate sul sito sono: il codice etico, come parte integrante del modello di organizzazione ex D. Lgs. 231/2001, e i nominativi dei componenti del Consiglio di Amministrazione, senza alcuna indicazione su compensi, curriculum vitae, atti di nomina.
- 5) La società Expo Piemonte S.p.A., partecipata da Finpiemonte Partecipazioni per il 39,89%, non ha un sito internet istituzionale, e non si rinviene uno spazio relativo alla sezione “*Amministrazione Trasparente*” per la società né sul sito di Finpiemonte Partecipazioni, né sul sito della Regione Piemonte;
- 6) La società Parco Scientifico e Tecnologico in Valle Scrivia S.p.A., partecipata da Finpiemonte S.p.A. per il 79,238%, non ha la sezione “*Amministrazione Trasparente*”, né è rinvenibile sul sito internet alcuna informazione relativa agli obblighi di pubblicità e trasparenza;

- 7) La società Parco Scientifico Tecnologico per l'Ambiente Environment Park S.p.A., partecipato da Finpiemonte S.p.A. per il 38,656%, ha la sezione “*Amministrazione Trasparente*”, ma risulta incorso di aggiornamento. Sono presenti, unicamente, le dichiarazioni di non incompatibilità dei membri del Consiglio di Amministrazione ex D. Lgs. n. 39 del 2013.

e) Sintesi

La Regione Piemonte gestisce le informazioni in materia di pubblicità e trasparenza attraverso la propria pagina web, aggiornata periodicamente a cura del Settore Rapporti con Società a partecipazione regionale. La pagina presenta una sezione denominata “presentazione delle società partecipate”, contenente una scheda in pdf con le principali informazioni su ciascuna delle società partecipate direttamente, nonché la partecipazione regionale misurata in Euro e in percentuale. Altre sezioni della pagina riguardano:

- 1) L'impegno regionale consolidato per società e per settore;
- 2) I compensi degli amministratori;
- 3) Le dichiarazioni sulla insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità.

L'analisi effettuata ha evidenziato una sostanziale corrispondenza della pagina web alle informazioni richieste dalla normativa sulla trasparenza. Si segnala, tuttavia, che alcune informazioni non sono aggiornate. Ciò avviene, ad esempio, per quanto riguarda la percentuale di partecipazione della regione ad alcune società (Creso s.c.r.l., Pracatinat s.c.p.a.). Inoltre, la sezione riguardante l'impegno consolidato per società non riporta tutte le partecipate della Regione Piemonte (mancano diverse partecipate indirette).

Per quanto riguarda le singole società, si è provveduto all'analisi capillare dei siti internet delle partecipate dirette, e a verificare a campione alcune partecipate indirette. Come evidenziato nel paragrafo precedente, l'applicazione delle norme sulla trasparenza è sovente incompleta, soprattutto per quanto concerne le partecipate indirette, molte delle quali non hanno la sezione Amministrazione Trasparente (circostanza che si verifica, tra le dirette, unicamente nel caso di C.A.A.T. S.p.A.), o ne hanno una estremamente scarna e lacunosa.

In conclusione, si auspica da parte della Regione Piemonte un maggiore controllo sull'applicazione delle norme sulla trasparenza delle società partecipate, in particolare per quanto riguarda le partecipazioni indirette, attraverso un maggiore coordinamento per il tramite delle holding

Finpiemonte e Finpiemonte Partecipazioni, oltre che, per quanto possibile un aggiornamento più puntuale delle informazioni presenti sul sito internet regionale.

5. Conclusioni

Partendo dalla rinnovata importanza attribuita dal legislatore al settore delle partecipate pubbliche (Legge n. 147/2013 e Legge n. 190/2014), si è esaminato l'universo delle società partecipate dalla Regione Piemonte, limitatamente a quelle di primo e secondo grado, sotto il profilo della coerenza del settore, dell'essenzialità delle partecipazioni, delle modalità di gestione delle stesse, del rispetto degli obblighi di trasparenza. Il tutto avendo come punto di riferimento il Piano operativo di razionalizzazione adottato dalla Regione Piemonte con D.G.R. n. 18 – 1248 del 30/03/2015, vero cuore pulsante del processo di riordino voluto dal legislatore.

La disamina svolta ha evidenziato un quadro caratterizzato dalla sovrapposizione di soggetti in settori analoghi, dalla presenza di società in costante disavanzo di gestione, di società operanti in settori non attinenti alle finalità istituzionali dell'Ente socio, di partecipazioni “polvere” che non conferiscono alcun effettivo potere al socio, di società in cui la struttura di amministrazione è maggiore della stessa forza lavoro.

L'analisi del Piano di razionalizzazione è stata condotta considerando le molteplici valutazioni ad esso rimesse, la prima delle quali resta quella relativa al mantenimento o meno della partecipazione societaria e, quindi, al giudizio di essenzialità e inerenza della partecipata rispetto ai fini istituzionali dell'Ente (Legge n. 244/2007, art. 3, commi 27-28).

Sotto questo profilo, si è segnalata la presenza di società operanti in settori imprenditoriali che all'apparenza non sembrerebbero coerenti con i fini istituzionali della Regione (salvo, eventualmente, per la fase di avviamento). Rispetto a quest'aspetto, le indicazioni offerte dal Piano di razionalizzazione si sono rivelate tautologiche: motivare la scelta di mantenimento con un giudizio di “strategicità” dell'intervento equivale, di fatto, a ribadire un'affermazione senza motivarla.

D'altra parte, il Piano ha mostrato, in molte sue parti, un livello di approfondimento non adeguato. Esso, infatti, nonostante la tempistica stringente fissata dal legislatore, non offre indicazioni concrete e neppure si basa su analisi scientificamente svolte su costi, rendimenti, redditività, elementi di criticità e di valore.

La logica in cui si muove il Piano, purtroppo, sembrerebbe essere meramente adempimentale.

Si consideri, ad esempio, che l'indicazione operativa compendiata nell'espressione "riorganizzazione e valorizzazione", in difetto di ulteriori concrete precisazioni, significa sostanzialmente rimettersi all'operato degli organi gestionali: se questi sono i medesimi che hanno condotto alla situazione meritevole di riorganizzazione/valorizzazione, è evidente che la raccomandazione appare pleonastica ed ultronea atteso che si tratta di ribadire ciò che dovrebbe essere ovvio.

Parimenti pleonastica è la linea d'azione che raccomanda di porre in essere un'attività di spending review, attività che dovrebbe essere ordinaria e continuativa nel ciclo gestionale.

Non offrire indicazioni puntuali significa, in sostanza, differire l'adozione di soluzioni più drastiche ma talora necessarie: dal rinnovo del management alla scelta di fondo della dismissione.

La genericità e laconicità delle indicazioni operative rendono il Piano di razionalizzazione scarsamente convincente, se non per la parte in cui vengono indicate le società da dismettere e/o liquidare.

La Regione, sul punto, ha osservato che il Piano sarebbe solo una sintesi, come tale non in grado di *"rappresentare adeguatamente la mole di lavoro effettivamente svolta e richiesta dalle necessità di valutazioni nel merito e di confronto/condivisione con un sistema societario composto da attori istituzionali e privati di grande numerosità e rilevanza"*. Tale Piano, pertanto, sarebbe *"il risultato finale di complesse operazioni, di analisi e di rapporti societari che non possono di per se essere rappresentati al meglio nel testo"*.

Questi rilievi non colgono nel segno.

In primo luogo, viene da domandarsi dove queste corpose analisi dovrebbero emergere se non nel Piano, specie considerando che lo stesso andava trasmesso alla Corte corredato di *"un'apposita relazione tecnica"* e dall'esposizione *"in dettaglio dei risparmi da conseguire"*, in modo da consentire alla Sezione una seria valutazione di quelle analisi tecniche non pervenute.

In secondo luogo, la complessità del contesto di riferimento, istituzionale (altri soci pubblici) o privato, non ha alcun rilievo: il piano doveva delineare la strategia del socio Regione e, a monte, offrire solidi spunti motivazionali delle scelte. L'effettiva (e successiva) realizzazione, con tutte le incognite, chiaramente scontrerà una serie di fattori esterni, che vanno dal confronto con gli altri soci alle condizioni di mercato.

In sostanza, nelle intenzioni del legislatore nazionale il Piano avrebbe dovuto essere uno strumento operativo in senso stretto, collegato a tempi di realizzazione stringenti e report già fissati. Di contro, l'assenza di analisi approfondite ed il mero riferimento all'avvio di attività di valorizzazione, razionalizzazione e contenimento dei costi, trattandosi del contenuto minimo

dell'attività di ordinaria gestione manageriale, non possono integrare ed esaurire il contenuto del Piano di razionalizzazione. Esso, in definitiva, avrebbe dovuto essere qualcosa in più, uno strumento di maggior dettaglio con cui l'organo di vertice amministrativo fissa concrete direttive alle società direttamente partecipate o, per quelle indirette, concrete decisioni per la gestione della quota o per la proposizione negli organi assembleari di precise linee d'azione.

Sotto altro profilo, la relazione ha evidenziato alcune criticità nella struttura organizzativa deputata al supporto della gestione del portafoglio delle partecipate regionali, struttura che dovrebbe svolgere compiti di analisi, comparazione, indagini di mercato, valutazione dei rischi, formulazione di prospettive e scenari.

Si deve tenere conto, infatti, che l'operare del socio pubblico in relazione alla sue partecipate non può avvenire in modo disorganico e non coordinato, magari su mero stimolo del legislatore statale o sull'onda di un bilancio negativo. Alla base deve necessariamente esserci un'analisi approfondita di flussi finanziari, di andamento gestionale, di riflessi sulla socialità, di puntuale valutazione della performance del management, di strategicità dell'intervento, di consolidamento dei conti per settori omogenei: solo un puntuale espletamento di tali funzioni, a livello coordinato e unitario, può fondare una ponderata scelta gestionale.

Quanto esposto è tanto più necessario alla luce del sistema di gestione della Regione che affida ai singoli Assessorati competenti per settore, oppure direttamente alla Giunta, la determinazione delle linee strategiche di gestione societaria. Tale scelta, che non appare *prima facie* irragionevole, impone tuttavia l'esistenza a monte di una solida struttura, dotata delle professionalità necessarie, per svolgere i richiamati compiti di analisi, comparazione, indagine di mercato, valutazione dei rischi.

Con la nota 8.10.2015 la Regione ha comunicato che la struttura “*oggi è composta da 3 unità a tempo pieno (di cui un dirigente) e 2 unità a tempo parziale. Nella programmazione...è previsto un ulteriore potenziamento del Settore specifico*”. Il potenziamento, per le ragioni sopra esposte, è sicuramente importante ma la riflessione della Sezione è che vada rimeditato l'intero approccio al settore partecipate, strutturando con adeguate professionalità il settore di supporto e regolamentando le procedure necessarie per l'esercizio di una corretta funzione di indirizzo che l'ente pubblico dovrebbe svolgere sull'assetto organizzativo e sull'attività delle società di cui è azionista di controllo. Allo stesso modo, andrebbe formulata una regolamentazione delle *best practise* per la gestione delle partecipazioni minoritarie (sulla cui utilità, come ampiamente motivato, la Sezione dubita), nelle quali il socio Regione non è in grado di esercitare un'effettiva influenza gestionale.

Sarebbe opportuno, in sostanza, disporre di un paradigma generale che disciplini le modalità di gestione delle partecipate.

Così come è opportuno, venendo ad un altro aspetto esaminato nella relazione, che la Regione provveda ad aggiornare gli Statuti delle proprie società in house al fine di conformarli ai requisiti prescritti per questa tipologia di soggetti. L'analisi svolta, infatti, ha evidenziato la non perfetta aderenza degli statuti delle società ai requisiti della partecipata in house, con lacune più (CeiPiemonte s.c.p.a.; Sviluppo Piemonte Turismo s.r.l.; SCR S.p.A.) o meno gravi (si rimanda ai rilievi formulati nel corpo della relazione).

Sul punto la Regione non ha formulato alcuna osservazione.

La Sezione rammenta che non si tratta di mero rilievo formale: la società in house, com'è noto, beneficia di un regime particolare in tema di appalti. Ove i requisiti soggettivi fossero carenti, potrebbe determinarsi l'illegittimità degli affidamenti.

Da ultimo, la relazione ha verificato il rispetto degli obblighi di trasparenza e pubblicità, materia che ha assunto negli ultimi anni un ruolo di rilievo, imponendo alle amministrazioni una moltitudine di adempimenti volti a tracciare un quadro esaustivo del complesso universo delle partecipazioni pubbliche, ai fini di una sempre maggiore accountability nei confronti degli stakeholders (il principale dei quali è il cittadino). In questo ambito, in linea generale, si può dire che la Regione Piemonte rispetta in buona parte gli adempimenti previsti dalla normativa.

Tuttavia, si auspica da parte della Regione Piemonte un sempre maggiore controllo sull'applicazione delle norme sulla trasparenza delle società partecipate, in particolare per quanto riguarda le partecipazioni indirette, attraverso un maggiore coordinamento con le holding Finpiemonte e Finpiemonte Partecipazioni, oltre che, per quanto possibile, un aggiornamento più puntuale delle informazioni presenti sul sito internet regionale.

